

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**GISELLI DANDOLINI BONASSA**

**A POLÍTICA DE INCLUSÃO NO INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA  
CATARINA: uma proposta de avaliação.**

**FLORIANÓPOLIS  
2010**

**GISELLI DANDOLINI BONASSA**

**A POLÍTICA DE INCLUSÃO NO INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA  
CATARINA: uma proposta de avaliação.**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Maria Ribeiro Nogueira.

**FLORIANÓPOLIS  
2010**

**GISELLI DANDOLINI BONASSA**

**A POLÍTICA DE INCLUSÃO NO INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA  
CATARINA: uma proposta de avaliação.**

Dissertação submetida à avaliação da Banca Examinadora para obtenção do título de **Mestre em Serviço Social** e aprovada, atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

---

Prof<sup>o</sup> Dr. Helder Boska de Moraes Sarmento  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Vera Maria Ribeiro Nogueira (UFSC)  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosalba Maria Cardoso Garcia (UFSC)  
Membro Examinador I

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Marli Palma (UFSC)  
Membro Examinador II

**Florianópolis, 07 de maio de 2010.**

## AGRADECIMENTOS

À professora Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira por ter aceitado mais este desafio. Agradeço a oportunidade de trabalhar novamente com essa pessoa acolhedora, que possibilitou o despertar para a temática de pesquisa. Obrigada pela paciência e compreensão durante mais esta jornada.

À professora Dra. Marli Palma, pelas contribuições ao trabalho como membro da banca desde a qualificação. À professora Dra. Rosalba Maria Cardoso Garcia pelo atencioso aceite em participar da banca de defesa. À professora Dra. Eneida Schiroma pela contribuição como membro da banca de qualificação. Muito obrigada.

À professora Dra. Regina Célia Tamasso Miotto, que também tem sua parcela de contribuição nesta conquista. Obrigada pelo carinho e atenção.

Aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFSC. E também aos colegas de empreitada durante o curso.

Ao IFSC, por me receber como servidora e possibilitar a realização da pesquisa. Aos colegas de trabalho, especialmente as amigas de profissão: Aparecida, Josiane, Júlia, Luciana, Maria Conceição, Mariangela, Maria Alice.

À minha família, que acompanhou as idas e vindas nesta jornada acadêmica. Meus irmãos, Fernando e Mariana, e em especial à minha mãe, Helena, sempre torcendo, incentivando e apoiando minhas decisões. Obrigada por nunca faltarem!

Agradeço, também, a Fabiano, companheiro e entusiasta de meus estudos. Obrigada pela paciência e compreensão.

Aos amigos conquistados desde a escola, a universidade e nas inusitadas situações da vida. Certamente acrescentaram e são co-responsáveis pelo que hoje sou. Obrigada.

Enfim, a todos que não foram citados, mas que colaboraram de alguma maneira. Muito obrigada!

Obrigada por estarem juntos no término de mais uma etapa de aprendizado.

## RESUMO

BONASSA, Dandolini Giselli. A política de inclusão no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina: uma proposta de avaliação. **Dissertação de Mestrado em Serviço Social**. Florianópolis: UFSC/CSE/PGSS, 2010. Orientadora: Vera Maria Ribeiro Nogueira.

O estudo tem como foco a Política de Inclusão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), na perspectiva de avaliação de políticas públicas, especialmente na sua implementação. Constitui-se como objetivo geral do estudo, elaborar proposta metodológica visando à construção de parâmetros para avaliar a Política de Inclusão do IFSC. Os procedimentos metodológicos da pesquisa incluíram a análise documental das normatizações institucionais (Plano de Inclusão, Plano Pedagógico Institucional, Plano de Desenvolvimento Institucional), entrevistas semi-estruturadas com a comunidade escolar (gestores, servidores e alunos), e a observação participante, especialmente porque a pesquisadora principal é servidora da instituição e algumas atribuições estão relacionada à implementação de ações de inclusão. A leitura dos documentos permitiu a identificação do estilo de planejamento e a forma mais adequada de avaliação, cujas entrevistas e observação participante validaram os indicadores sugeridos. O planejamento do IFSC apresenta tendências de formulação democrática e participativa; coletiva; com ações agregadas mediante ajuste mútuo entre os atores envolvidos; e seu detalhamento foi deixado incompleto para se desenvolver na prática. Estas características relacionam-se ao enfoque *Bottom Up*, cujas políticas são abordadas através da análise de redes de decisões e entendidas como resultado de um processo interativo caracterizado pela manutenção da formulação da política ao longo da implementação. A proposta de avaliação de implementação considerou, portanto, três grandes eixos, cada um deles dividido em três dimensões. O primeiro, Determinantes Estruturais, dividido em: Capacidade Instalada da Rede Prestadora de Serviços ou Distribuidora de Bens; Cobertura Populacional Alcançada; Ético-Política. O segundo eixo, Implementação e Gestão, dividido em: Estrutura de Gestão; Condições de Operação; Subordinação Normativa. O terceiro e último eixo, Controle Social, dividido em: Controle Social

das Metas; Participação Social; Comunicação. Todas as dimensões foram subdivididas em variáveis e indicadores parametrizados. Por fim, foram sugeridas estratégia de coleta de dados e aspectos relevantes a serem observados na análise com base nos indicadores construídos. A análise preliminar da Política de Inclusão do IFSC demonstrou a incipiente presença de planejamento da implementação das ações de inclusão e também do processo de avaliação. Situação que reflete o contexto nacional no que se refere à avaliação de políticas públicas, voltadas excessivamente à avaliações de impacto, cujo foco está no resultado final atingido pelas ações desenvolvidas. Há um hiato entre a formulação e o resultado obtido, como se ao definir ações, elas por si mesmas seriam capazes de alcançar os resultados esperados. Ao propor uma metodologia de avaliação de implementação, pretende-se aumentar a expectativa de ver a Política de Inclusão do IFSC ser efetivada com maior sucesso.

**Palavras – chave:** Educação Tecnológica, Inclusão, Política Pública, Avaliação.

## ABSTRACT

BONASSA, Dandolini Giselli. The Politics of Inclusion of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Santa Catarina: an evaluation proposal. **Dissertation in Social Work**. Florianópolis: UFSC / CSE / PGSS, 2010. Advisor: Vera Maria Ribeiro Nogueira.

The study has as focus the Politics of Inclusion of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Santa Catarina (IFSC), the perspective of public policy evaluation, especially in its implementation. The main objective of the study, to develop methodological proposal for the construction of parameters to evaluate the Politics of Inclusion of the IFSC. The methodological procedures of the research included the documentary analysis of institutional norms (Inclusion Plan, Plan Institutional Educational, Institutional Development Plan), semi-structured interviews with the school community (managers, servers and students), and the participant comment, especially because the main researcher works at the institution and some assignments are related to the implementation of actions for inclusion project. The reading of Institutional's documents allowed the identification of the planning style and the most appropriate form of evaluation, whose interviews and participant comments had validated the suggested indicators. The planning of the IFSC presents trends of democratic and participative formularization; collective; with actions additional by means of mutual adjustment between the involved actors; and his detailing was left incomplete to be developed in practice. These characteristics become related to the *Bottom Up* approach, whose politics are addressed through decisions' network analysis and understood as resulted of an interactive process characterized by the maintenance of the formularization of the politics throughout the implementation. The proposal of implementation evaluation considered, therefore, three main areas, each one of them divided in three dimensions. The first, Structural Determinants, divided into: Installed Capacity of the Network Service Provider or Distribution of Goods; Population Coverage Achieved; Ethical-politics. As the second area, Implementation and Management, divided into: Management Structure; Operating Conditions; Normative subordination. The third and last area,

Social Control, divided in: Social control of the Goals; Social participation; Communication. All dimensions were subdivided into parametric variables and indicators. Finally, it was suggested strategy for data collection and relevant aspects to be observed in the analysis based on the indicators constructed. Preliminary analysis of the Politics of Inclusion of the IFSC has shown a presence of planning the implementation activities for inclusion and also the evaluation process. Situation that reflects the national context in relation to public policy evaluation, focusing excessively on impact assessments, focus is on the final result achieved by actions taken. There is a gap between formulation and the gotten result, as defining action, same them for itself would be capable to achieve the expected results. In proposing a methodology for assessing implementation, is intended to increase the expectation of seeing the Politics of Inclusion of IFSC be executed with greater success.

**Keywords:** Technology Education. Inclusion. Public Policy. Evaluation.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>21</b>
1.1 O CONTEXTO DE CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO MODERNO.....	21
1.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE O ENFOQUE AVALIATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
<b>1.2.1 Avaliação da política de educação no Brasil.....</b>	<b>30</b>
1.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS POSSIBILIDADES.....	31
<b>1.3.1 As avaliações de impacto e avaliações de processo.....</b>	<b>38</b>
1.3.1.1 Avaliações de impacto.....	39
1.3.1.2 Avaliação de processo.....	41
<b>1.3.2 O papel dos indicadores na avaliação de políticas públicas.....</b>	<b>51</b>
<b>2. A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO IFSC.....</b>	<b>58</b>
2.1 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PELOS PERÍODOS BRASILEIROS.....	58
2.2 OS PROJETOS EDUCACIONAIS EM DISPUTA NA DÉCADA DE 1990.....	67
2.3 DESDOBRAMENTOS INSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL OFICIAL.....	71
2.4 O IFSC.....	76
<b>2.4.1 A história institucional do IFSC.....</b>	<b>78</b>
<b>3. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INCLUSÃO DO IFSC: PROPOSTA METODOLÓGICA.....</b>	<b>82</b>
3.1 PERCURSO METODOLÓGICO.....	82
3.2 A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE INCLUSÃO NO IFSC.....	88
<b>3.2.1 Plano de inclusão.....</b>	<b>91</b>
<b>3.2.2 Plano pedagógico institucional.....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.3 Plano de desenvolvimento institucional.....</b>	<b>102</b>
3.3 CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS.....	114

<b>3.3.1 Determinantes estruturais.....</b>	<b>114</b>
<b>3.3.2 Implementação e gestão.....</b>	<b>117</b>
<b>3.3.3 Controle social.....</b>	<b>122</b>
3.4 ESTRATÉGIA PARA COLETA DE DADOS.....	124
3.5 ASPECTOS DE ANÁLISE.....	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>
APÊNDICES.....	137
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>137</b>
ANEXOS.....	138
<b>ANEXO A.....</b>	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

No Brasil, os ordenamentos jurídicos estabelecem a concepção de educação e seus limites. A Constituição Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988) garante a educação como um direito social, pressupondo um patamar igualitário no acesso e garantia de uma formação educacional de qualidade. Dando concretude a este ideal, certamente o mandamento legal mais significativo é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9394, promulgada em dezembro de 1996, após oito anos de discussões iniciadas com a Constituição. Entre outros princípios, a Constituição Federal e a LDB estabelecem a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, visando à formação do educando para o exercício da cidadania e para a qualificação ao trabalho.

Especificamente em relação à educação especial que se constitui em um capítulo da LDB, o processo escolar é direcionado para o compromisso com a qualidade da aprendizagem dos educandos, respeitadas suas diferenças individuais. Em lugar de tratamento para alunos especiais, determina que especiais sejam os currículos, métodos, técnicas, recursos e organização específicos para atender às necessidades dos alunos. O olhar é para as necessidades especiais dos alunos e não para os alunos com necessidades especiais, como se fossem os únicos a apresentá-las porque são portadores de deficiências ou porque são superdotados ou por apresentaram qualquer aspecto passível de discriminação. Ao invés da segregação, forma de atendimento comumente utilizada na atenção aos deficientes e incapazes até meados do século XX, a legislação vigente prevê a inclusão nos espaços escolares comuns, sempre que possível, com adequação específica aos que necessitarem.

De imediato, com base na leitura dos documentos normativos relativos à educação, pode-se considerar a inclusão como um conjunto de políticas que pretende, por meio da ação do Estado, reparar desigualdades sociais históricas ou distribuir justiça, de forma mais equitativa, favorecendo as condições que facilitam o acesso a bens públicos para os que, por si só, não possuem condições de acessá-los.

No entanto, além desta concepção, o debate da inclusão na educação pode ser apreendida com outro sentido: inclusão para preparação ao mercado de trabalho, em sentido estrito, para os

desfavorecidos. É a inclusão social na escola, formando cidadãos para inserção nos setores produtivos. Este mecanismo, especialmente em se tratando da educação profissional, tem sido chamado, por alguns autores, de exclusão-includente, qual seja:

Na ponta do mercado, que exclui para incluir em trabalhos precarizados ao longo das cadeias produtivas, dialeticamente complementada pela inclusão excludente na ponta da escola, que, ao incluir em propostas desiguais e diferenciadas, contribui para a produção e para a justificação da exclusão. Ou seja, a dualidade estrutural, embora negada na acumulação flexível, não se supera, mantendo-se e fortalecendo-se, a partir de uma outra lógica. (KUENZER, 2007, p. 1165).

Estas contradições trazem a necessidade de rever conceitualmente os significados do termo inclusão. Até porque ela só pode ser entendida a partir da discussão e da compreensão do caráter e da dimensão atual de seu oposto, a exclusão social.

O modo de produção capitalista é estruturalmente excludente; isto já foi demonstrado por Marx na metade do século XIX. Neste sentido, Sposati (1998) afirma que a exclusão social não é um fenômeno novo; pelo contrário, é inerente ao processo de acumulação. Importa saber, então, o porquê de sua forte presença conceitual desde o fim do século XX. Para a autora, a novidade advém da conjunção entre a recessão social e econômica, acentuada após a década de 1970, marcada pela regulação neoliberal mundializada e pela noção do direito à diferença que toma força na segunda metade do século XX. Em suas palavras a “noção de igualdade só se completa se compartilhada à noção de equidade. Assim não basta um padrão universal se este não comportar a diferença.” (SPOSATI, 1998, p. 20). Complementa, afirmando que a exclusão social se confronta diretamente com a concepção de universalidade e com ela a dos direitos sociais e da cidadania. (SPOSATI 1998).

Ao tratar do tema no Brasil, a autora aponta uma diferença importante em relação aos países desenvolvidos, cuja exclusão se configura como a perda de uma determinada conquista, no caso o patamar de cidadania. “No caso brasileiro este patamar de universalidade da cidadania não foi ainda consagrado nem na sociedade nem no Estado.” (SPOSATI, 1998. p. 24). Neste sentido, afirma que o

Estado brasileiro consolida uma concepção de inclusão não pautada na garantia de direitos sociais, mas sim caracteriza as ações sociais como “concessões partilhadas com a filantropia da sociedade e não assumidas como responsabilidade pública.” (SPOSATI, 1998, p. 25).

A exclusão social, portanto, é um fenômeno que apesar de variar em diferentes contextos em que ocorre, assume dimensões globais. Exemplo disso pode ser observado no surgimento de alguns fenômenos como *under-classes* (subclasses); *homeless* (desabrigados); famílias chefiadas por mulheres; jovens inimpregáveis; individualismo; revigoração de ideologias racistas; comportamentos xenófobos. (PEREIRA, 1998). Neste sentido, Pereira aborda a tema da exclusão social como:

Um fenômeno moderno que no bojo do processo de globalização da economia e da desregulação do trabalho, da proteção social, vem impondo um novo tipo de clivagem entre nações e entre indivíduos e grupos dentro de uma mesma nação. Esta clivagem não aponta tão somente para a tradicional divisão entre ricos e pobres ou entre os que têm e os que não têm bens e riquezas, mas indica principalmente a separação entre os que estão dentro e os que estão fora do circuito das possibilidades de acesso e usufruto de bens, serviços e direitos que constituem patrimônio de todos. Ou seja, trata-se, de uma divisão entre os que estão, sob todos os aspectos (econômicos, sociais, políticos e culturais), confortavelmente instalados no seio da próspera e moderna sociedade deste final de século e os que estão à margem dela. (PEREIRA, 1998, p. 124).

Constitui-se, assim, um fenômeno composto por várias dimensões, não se restringindo à insuficiência ou ausência de renda. “Expressa a combinação de várias desvantagens que impedem o excluído de pertencer à sociedade e de nela ser reconhecida como sujeito de direitos”. (TELLES *apud* PEREIRA, 1998, p. 124).

Considerando este fenômeno, Sposati (1998) descreve uma metodologia que auxilia na mensuração da relação exclusão/inclusão social, cuja definição do padrão básico de inclusão social, ou seja, padrões básicos de vida humana, dignidade e cidadania são fundamentais para concretude da inclusão. Esta metodologia é chamada

de Mapa da Exclusão/Inclusão Social, cujos parâmetros utilizados levam a construção referencial da utopia da inclusão social.

O referencial da utopia da inclusão social é uma construção qualitativa que supõe sete campos: autonomia; qualidade de vida; desenvolvimento humano; equidade; cidadania; democracia; e felicidade. O conceito de autonomia é compreendido como a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito às idéias individuais e coletivas, em parte por meio do mercado, em parte por meio das políticas de Estado. Em outras palavras, autonomia inclui a capacidade do cidadão se autosuprir e de usufruir de segurança social e pessoal. (SPOSATI, 1998).

Por qualidade de vida entende-se a possibilidade de melhor redistribuição e uso-fruto da riqueza social e tecnológica pelos cidadãos; a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e a natureza, com o menor grau de degradação e precariedade. Na mesma linha, o desenvolvimento humano é entendido como a possibilidade de todos os cidadãos desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento e a possibilidade da sociedade usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana. (SPOSATI, 1998).

Ao que se refere à equidade, Sposati (1998) conceitua como possibilidades das diferenças serem manifestadas e respeitadas, ou seja, condição que favoreça o combate das práticas de subordinação e preconceito em relação às diferenças. Neste sentido, a cidadania é considerada como reconhecimento de acesso a um conjunto de condições básicas para que a identidade do sujeito se construa pela dignidade, solidariedade e não apenas pela propriedade, o que pressupõe a condição de usufruto de um padrão básico de vida como também a condição de presença, interferência e decisão na esfera pública. Esta possibilidade de exercício democrático, a democracia, é outro componente da utopia da inclusão social. (SPOSATI, 1998).

Por último, a felicidade é entendida como o objetivo maior da inclusão social, o que supõe a inserção da subjetividade e todos seus elementos (desejos, alegrias) na busca pela plenitude humana. (SPOSATI, 1998). O padrão básico de inclusão social é, portanto, o ponto de mutação de uma dada situação de exclusão para outra de inclusão, o que exige construir e objetivar o conhecimento que se tem sobre esses padrões, sobre dignidade e sobre cidadania, sinalizados pelos sete elementos referenciais da utopia da inclusão social.

Estes elementos expõem a insuficiência da inclusão por si só, porque esta não resolve a desigualdade social. Ela pode e precisa ser parte do processo de resgate social dos excluídos. É preciso incluir, no sentido do acesso do indivíduo a bens e serviços que lhe são negados, e também acompanhá-lo no exercício de sua autonomia, desenvolvimento humano, cidadania. Como afirma Pereira:

A inclusão não livra o recém incluído de vulnerabilidades que o acompanham, é preciso que ele seja ainda apoiado no umbral da inclusão, para ter possibilidades de ser inserido no circuito das institucionalidades e de poder conquistar ou recuperar a sua condição de sujeito numa sociedade que, embora permaneça desigual, deixará de ser dual. (PEREIRA, 1998, p. 125).

É tarefa das políticas sociais prover as condições básicas para as classes desfavorecidas para que possam integrar o arranjo das institucionalidades, de forma a permanecerem nela como sujeitos partícipes das forças político-decisórias.

As políticas sociais são o instrumento por meio dos quais os indivíduos podem ser colocados na qualidade de igualdade de condições. Para que a igualdade se processe impõe-se o reconhecimento das desigualdades que os indivíduos desfavorecidos socialmente apresentam. A demarcação das diferenças trás a “possibilidade de classificar o que é distinto e de classificar positiva ou negativamente os indivíduos e grupos (...) a diferença é sempre relacional, relativa a algo ou alguém.” (SCHWARTZ; NOGUEIRA, 2000, p. 103). Para Santos (1995), deve ser buscada a igualdade “sempre que a diferença inferiorizar as pessoas, e manter a diferença quando a igualdade descaracterizar o ser humano enquanto pessoa.” (SANTOS *apud* SCHWARTZ; NOGUEIRA, 2000, p.103).

Vê-se, portanto, que o termo inclusão é permeado de contradições. É neste emaranhado que as instituições de ensino brasileiras buscam adequar suas políticas inclusivas, terminologia empregada nos discursos legais.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnológica de Santa Catarina (IFSC), *lôcus* deste trabalho também busca responder as diretrizes nacionais relativas à inclusão social em suas escolas. No primeiro semestre de 2008, a Secretaria de Educação Profissional e

Tecnológica (SETEC) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), subordinadas ao Ministério da Educação (MEC) formaram um grupo de trabalho composto por pesquisadores e profissionais, visando elaborar uma política de inclusão nacional para o ensino profissional e tecnológico, de forma a responder ao compromisso/adesão do *Todos pela Educação*.<sup>1</sup> A Política de Inclusão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, ainda que não publicada, foi adotada pelo IFSC como diretriz na formulação de suas ações inclusivas que culminaram, no início de 2009, no Plano de Inclusão do IFSC. A Política de Inclusão da Rede Federal compreende:

Um conjunto de ações que promovam a preparação para o acesso, o ingresso, a permanência, a conclusão com sucesso do percurso formativo e a inserção no mundo do trabalho de grupos em desvantagem social. (SETEC/SECAD, 2008, p. 07).

Recupera as ações em desenvolvimento no país no âmbito da educação, como segue: políticas para pessoas com necessidades educacionais especiais; políticas de direitos humanos para crianças e adolescentes; políticas de gênero e diversidade sexual; políticas de inclusão étnico-racial; políticas para inclusão das comunidades indígenas; políticas de inclusão de jovens e adultos à educação profissional e tecnológica; políticas inclusivas para educação do campo. E aponta a possibilidade de replicação nos Institutos Federais a partir de quatro etapas prioritárias: preparação para o acesso; condições para o ingresso; permanência e conclusão com sucesso e acompanhamento dos egressos. (SETEC/SECAD, 2008).

Para concretização de tais políticas prevê-se ainda a “criação, implementação e acompanhamento do Plano de Inclusão da Instituição”

---

<sup>1</sup> O Todos pela Educação é um projeto de nação que envolve gestores, organizações da sociedade civil e instituições privadas, para que todas as crianças e jovens brasileiros tenham acesso a uma Educação de qualidade. A atuação do movimento inclui o monitoramento da Educação, por meio do acompanhamento de suas cinco metas e da divulgação de pesquisas, dados e informações relacionadas ao tema, a maior e melhor inserção da Educação na mídia, a articulação, o fomento ao debate e a mobilização da sociedade. As cinco metas definidas devem ser alcançadas até o ano de 2022. São elas: Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos e; Investimento em educação ampliado e bem gerido. (BRASIL, 2007).



e para tal define-se o “cumprimento de metas anuais acordadas entre a Instituição e sua comunidade interna e externa”. A SETEC/SECAD assinala ainda que a Instituição “estabelecerá metas de inclusão traduzidas na forma de indicadores, acompanhados trimestralmente e revisados anualmente.” Para este monitoramento definem a necessidade de constituição de dois comitês: Comitê de Avaliação, responsável pelo controle social das metas estabelecidas e Comitê Executivo que acompanhará a execução das metas de inclusão. (SETEC/SECAD, 2008, p. 22).

Sob a diretriz nacional, o IFSC mobilizou um grupo de trabalho para elaboração do Plano Quinquenal de Inclusão do IFSC (2009-2013). A institucionalização deste plano, por meio do Plano Pedagógico Institucional (PPI) e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) possibilitará desenvolver sistematicamente “um conjunto de ações que promovam a preparação para o acesso, o ingresso, a permanência e êxito no percurso formativo na instituição e o acompanhamento da inserção sócio-profissional dos estudantes egressos.” (IFSC, 2009, p. 6).

O acompanhamento das ações institucionais, entre elas as ações de inclusão, está previsto nos documentos normativos e fiscalizados pelo governo federal, PPI e PDI, por meio de avaliações educacionais e institucionais. Ainda que esteja previsto um sistema de avaliação sistemático e participativo, não há uma metodologia de monitoramento das ações e cronograma estabelecido. Há um avanço no que se refere às práticas de gestão, cuja avaliação é componente necessário, porém concentrada na avaliação de resultados. A avaliação do processo de implementação que interfere diretamente no sucesso ou insucesso das políticas, não ocupa papel central. Especialmente no que se refere à inclusão, não há indicativos de composição de um Comitê de Avaliação e de um Comitê Executivo, como previsto na Política de Inclusão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

O contexto institucional do IFSC reflete a realidade brasileira, cujas avaliações de políticas públicas são escassas e inócuas. Tal afirmação é reforçada por Souza (2003) ao referir-se sobre o foco de análise na implementação de políticas públicas.

Precisamos superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos

exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos. Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política. (SOUZA, 2003, p. 3).

Historicamente, a atenção da administração pública brasileira não está centrada na avaliação de programas públicos e programas sociais. Segundo Castanhar e Costa:

Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para os processos de formulação de programas do que para aqueles relacionados a sua implementação e avaliação. (CASTANHAR; COSTA, 1998, p. 1).

Em contrapartida, a necessidade de melhor gerir os recursos públicos e atingir resultados objetivos e assertivos, impõe ao poder público uma cultura avaliativa, de forma que a avaliação:

Sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz. (CASTANHAR; COSTA, 1998, p. 2).

A avaliação de políticas públicas pode ser considerada, portanto, uma resposta do poder público à sociedade, sobre as mudanças que pretende operar ao propor suas ações. Neste sentido, com a finalidade de aprofundar a temática avaliação de políticas públicas, considerando-a essencial ao desenvolvimento das ações planejadas, aponta-se a necessidade de estudar as concepções avaliativas adotadas pelo IFSC, especialmente no que concerne à Política de Inclusão institucional. Neste sentido, estabelece-se como objetivos:

**Objetivo Geral:**

Elaborar uma proposta metodológica de avaliação, visando a construção de parâmetros para avaliar a implementação da Política de Inclusão do IFSC.

**Objetivos Específicos:**

Identificar e compreender as concepções de inclusão contidas nos documentos normativos institucionais no que se refere a Política de Inclusão do IFSC;

Apreender as perspectivas e os princípios avaliativos contidos nos documentos normativos do IFSC;

Estabelecer indicadores de avaliação para Política de Inclusão do IFSC.

A relevância social deste estudo é reforçada ao se considerar a política de educação como cenário das preocupações profissionais também do assistente social e o interesse ancorado no papel estratégico que esta política desempenha do ponto de vista econômico, cultural e social, não podendo ser pensada independentemente do modo de vida e de produção. Ou seja, de uma estrutura social determinada, contraditória e em movimento. As mudanças ocorridas nas últimas décadas no modo de produção capitalista foram decisivas para um conjunto diversificado de requisições ao campo educacional. Dada a complexidade da realidade social e a percepção de que a escola é parte integrante neste processo é necessário aprofundar o debate sobre sua função social. A escola é um dos espaços onde as expressões da questão social se apresentam e se agudizam cotidianamente, gerando conflitos entre os segmentos envolvidos: estudante, pais, professores, técnicos, comunidade.

Tal direcionamento foi definido, pois a aplicabilidade do conceito de inclusão é o que tem marcado as ações sociais nas mais diversas áreas, situação não diferente no campo da educação. Neste sentido, impõe-se a necessidade de elaborar propostas e técnicas para a gestão e operacionalidade de políticas públicas de inclusão. Particularmente neste estudo, faz-se o recorte na política de educação profissional e tecnológica.

Nesta perspectiva, elegeu-se com objeto de estudo a Política de Inclusão Social do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina, na perspectiva de formulação de uma proposta metodológica de abordagem avaliativa.

A escolha desse tema funda-se, portanto, na necessidade de avaliação de processos e do monitoramento de políticas públicas, no que se refere à implementação dos objetivos previstos. Neste sentido, para

organizar a pesquisa e atingir os objetivos propostos, pergunta-se: O que se espera atingir com a Política de Inclusão Social do IFSC? Quais alterações contextuais e obstáculos político e operacionais interferem na gestão da Política de Inclusão Social do IFSC? Quais elementos contidos nos documentos normativos do IFSC auxiliam na identificação do método avaliativo? Qual metodologia é a mais adequada para avaliar a Política de Inclusão Social do IFSC?

Para responder as perguntas de pesquisa, o trabalho foi dividido em três seções. A primeira faz um resgate sobre as políticas públicas no cenário do Estado Moderno, enfatizando a importância e a necessidade de avaliações bem formuladas sobre o processo de implementação na busca pelo sucesso das políticas públicas. A segunda seção retrata a história da educação profissional no Brasil, em especial do IFSC, bem como as contradições presentes desde sua origem. Demarcação necessária para se entender o contexto sócio-histórico em que o IFSC está inserido. A terceira seção busca a composição do cenário institucional do IFSC no que se refere à Política de Inclusão, sobretudo aos aspectos que interferem direta e indiretamente na sua operacionalização, e a proposta metodológica de avaliação da implementação da Política de Inclusão do IFSC. Ao final do trabalho alguns apontamentos são feitos a título de consideração final.

## 1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.1 O CONTEXTO DE CONSTITUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO MODERNO

As políticas públicas configuraram-se a partir da constituição das modernas funções do Estado capitalista, com a produção, a instituição e a distribuição de bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania. Trata-se de políticas associadas a um padrão de organização social e econômica que, desde o fim do século XIX, vêm se desenvolvendo sob a perspectiva de um sistema de proteção social que incumbe ao Estado decisiva responsabilidade pelo bem-estar dos cidadãos. (PEREIRA, 1998).

Concomitantemente, as políticas sociais são frutos de articulações entre as pressões e movimentos da classe trabalhadora com as formas de reprodução exigidas pela valorização do capital e pela manutenção da ordem social e destinam-se a suavizar, compensar as desigualdades econômicas resultantes. Sposati, (1987) reforça que o cerne da política social tem sua gênese na relação capital-trabalho e assume um caráter regulador das relações sociais, sendo que é na correlação de forças, a partir das transformações das relações de apropriação econômica, como também do exercício da dominação política que as políticas sociais são estabelecidas e modificadas. Para Esping-Andersen (1991) as políticas sociais precisam ser entendidas como investimento essencialmente público, porque mais eficazes e mais justos possam ser os recursos da família e do mercado que, juntos ao Estado, formam o tripé da proteção social. Em sua avaliação sobre o Estado Providência sugere três articulações possíveis para concretização de um sistema de proteção social eficaz: investimento em serviços públicos antes desenvolvidos no seio familiar, de forma a proporcionar maiores condições para mulher exercer atividades profissionais e contribuir efetivamente com o Estado; investimento nas crianças e no oferecimento de oportunidades iguais. Para o autor o jovem sai do sistema educativo com formação e bases cognitivas insuficientes, e já aí se estabelecem as desigualdades de oportunidades. Por isso, sugere investimento massivo no apoio à primeira infância, cuja intervenção no primeiro ano de vida seja familiar, com apoio do Estado e do mercado que proveriam a licença remunerada do trabalho aos pais por longos meses. Como terceira

medida, ao analisar o envelhecimento populacional, sugere um sistema de aposentadoria pública no qual as cotizações e depósitos seriam progressivos para reequilibrar o sistema em favor dos menos favorecidos. Para isso os trabalhadores mais qualificados e, portanto, mais bem remunerados, seriam estimulados a migrar para planos privados de aposentadoria e o sistema público investiria na aposentadoria universal financiada por impostos e não por contribuição sociais. Este reordenamento dos papéis de cada esfera da sociedade aponta para a noção de política pública como estratégia coletiva de investimento social, em substituição aos dispositivos compensatórios. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Observa-se, pois que as políticas públicas estão na centralidade do apaziguamento das tensões num contexto de governança capitalista, podendo servir mais ao desenvolvimento estritamente econômico ou mais ao desenvolvimento social e coletivo. Sendo assim, podem ser entendidas como:

Forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que incluem as relações travadas também no campo da economia. (DI GIOVANI, 2009, p.04).

Ainda, segundo o autor é na interação entre Estado, sociedade e economia que são definidas as situações sociais concebidas como problemas e a roupagem da intervenção estatal sobre elas, sejam nas formas, conteúdos, meios, sentidos e modalidades. (DI GIOVANI, 2009).

O debate relacionado à temática política pública é bastante frequente na atualidade e para Di Giovanni (2009) isso se deve a quatro fatores decorrentes do período pós segunda guerra: natureza macro-econômica; natureza geopolítica; natureza política e; natureza cultural e sociológica.

O primeiro fator relaciona-se ao balanço do pós-guerra que sinalizou para incapacidade de regulação sócio-econômica exclusiva pelo mercado. Tal constatação provocou uma alteração das políticas fundadas nos preceitos do liberalismo econômico, para a adoção de

políticas keynesianas, centradas na ideia do pleno emprego e no aumento do poder regulador do Estado. Apenas nos anos de 1980 é que este formato é fortemente questionado, quando altos índices inflacionários impõem nova perspectivas econômicas e estatais e a intervenção estatal na área social é recriminada. São os ideais neoliberais abrindo espaço na condução política e econômica das nações.

A natureza geopolítica se refere ao fim da bipolarização entre os blocos capitalistas e socialistas e aos desafios enfrentados pelos tencionamentos do modo de vida socialista dentro da economia de mercado. Neste sentido, foi necessário repensar novos pactos para a relação entre capital e trabalho, que deram origem os modernos sistemas de proteção social, a exemplo dos *Welfare States* europeus.

Quanto à natureza política, pode-se afirmar que o pós-guerra foi o momento de consolidação das democracias ocidentais, cuja ampliação da participação política e o aumento da capacidade de resposta da sociedade como um todo intensificou a oferta de políticas públicas. Não apenas pelo poder de intervenção do Estado, mas também pela capacidade social de demandar respostas ao Estado.

O quarto fator, natureza cultural e sociológica, faz referência à identidade social construída sob a conquista de direitos e o exercício da cidadania, nos tempos de pós-guerra, em que:

Os indivíduos cada vez mais conscientes de suas necessidades e carências, passam a agir politicamente, de forma às vezes mais, às vezes menos organizada, a partir de um binômio direito/demanda, que pressupõe sempre, a ação do Estado. (DI GIOVANI, 2009, p. 17).

No pós-guerra, as economias capitalistas atrelavam-se a um crescimento econômico, aliado à expansão de programas e sistemas de Bem-Estar Social. Política social e política econômica estavam entrelaçadas e se sustentavam, pois havia o estímulo econômico conjugado com segurança e justiça sociais. Esta estratégia estimulava o crescimento econômico e acalmava os ânimos dos conflitos sociais. (DRAIBE, 1988). Em consequência, no plano social, o intervencionismo keynesiano justificou-se na instauração e na

organização de um sistema de seguridade pública como direito do cidadão e obrigação do Estado.

No mesmo período, no Brasil, o sistema capitalista desenvolveu-se, tendo como uma de suas finalidades à conformação do sistema de proteção social sob o preceito de um regime autoritário, nos moldes de um padrão concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico. (DRAIBE, 1993). Entretanto, Draibe aponta como marco efetivamente inicial da construção das políticas sociais no Brasil, a década de trinta, considerando o conjunto de transformações ocorridas neste período nas formas de regulação social.

Em sentido amplo, as políticas sociais brasileiras, iniciadas na década de 1930, estavam diretamente ajustadas e direcionadas à regulamentação das profissões, cuja cobertura relacionava-se a ocupação do indivíduo. Ou seja, o Estado de Bem-Estar Social estruturou-se no Brasil a partir do desenvolvimento econômico-industrial e, por isso mesmo a proteção social foi conquistada pelas categorias profissionais mais organizadas politicamente e importantes do ponto de vista econômico. Apresentavam, portanto, o trabalho como objeto central de seu aparelhamento. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, alguns direitos sociais foram estendidos a todos, embora em análise mais detalhada seja possível questionar a amplitude estabelecida no campo normativo.

Neste sentido, Carvalho (1997) em análise realizada no final da década de 1990, caracteriza as políticas sociais brasileiras, apesar dos avanços, como marcadamente elitistas porque privilegiavam preferencialmente os segmentos minoritários da população e, assistencialista e tutelar quando direcionada aos segmentos empobrecidos; historicamente setorializada, centralista e institucionalizada, elegendo o indivíduo como o portador de direitos e elemento central e não elegendo os direitos coletivos como família e comunidade.

Para Behring (2007) a política social, neste período, surge como uma das medidas governamentais para amenizar a crise do capital, regulando o processo de reprodução da força de trabalho. Em suas palavras “a política social está no centro do embate econômico e político deste fim de século, como uma estratégia econômica e também política.” (BEHRIG, 2007, p. 173). Ou seja, há um deslocamento do conflito entre capital e trabalho para a lógica da cidadania e do direito, deslocando-se o conflito da luta de classes para o interior do Estado.



Ainda na década de 1990 intensifica-se a pressão exercida pelos organismos financeiros internacionais sobre os países da América Latina, entre eles o Brasil, que impunham reformas estruturais na área do comércio, trabalho, educação, entre outras, no aparelho do Estado, visando solucionar a crise econômica que assolava o mundo de maneira global. (BEHRING, 2007).

Em conformidade com as orientações internacionais, os governos brasileiros compreendidos entre os anos de 1990 e 2002 (Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso), abriram o país para a política neoliberal e, nessa lógica, pregaram a desresponsabilização do Estado na garantia do bem-estar da população e chamaram a sociedade e a família a assumirem a proteção social, em uma perspectiva de solidariedade e de voluntarismo. Neste novo cenário as políticas sociais são concebidas como fundos emergenciais e assistenciais, focalizadas para aqueles com menos capacidade de pressão. (BEHRING, 2007).

Conforme discussão travada por Behring (2007) houve um ataque às políticas sociais na medida em que estas intervêm em mecanismos beneficiadores do capital e oneram o orçamento público com o social, e não mais unicamente com o capital. Os cortes sociais são justificados em prol do desenvolvimento da economia e as políticas sociais são entendidas como paternalistas e geradoras de desequilíbrio, devendo ser acessadas via mercado. Daí a tendência de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado. Para autora há presença de um Estado que pouco financia os trabalhadores e um Estado que se maximiza para o capital. Neste sentido, desenvolve seu pensamento dizendo que:

A política social entra no cenário como paternalista, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado, e não como um direito social. (...) Cumprir com esse papel [produção e reprodução do capital] é facilitar o fluxo global de mercadorias e dinheiro, por meio da desregulamentação de direitos sociais, de garantias fiscais ao capital (...). (BEHRING, 2007, p. 186).

A partir do ano de 2003, com o governo de Luís Inácio Lula da Silva, continua-se seguindo as diretrizes do projeto neoliberal e do capital internacional. O modelo de proteção social adotado se mantém semelhante aos dos governos anteriores, qual seja assistencialista e focalizado, cujo critério é o grau de vulnerabilidade do público-alvo, em oposição aos princípios universalistas. Entretanto, os direcionamentos político-econômicos que vigoram no país nos últimos anos têm se diferenciado dos governos anteriores, sob os seguintes aspectos: política externa com postura mais independente e ativa; não criminalização dos movimentos sociais; redução da dívida externa; apoio a agricultura familiar, ainda que tenha feito uma opção política pelo agronegócio; aumento real do salário mínimo. (FREITAS, 2007).

Considera-se, que o Estado brasileiro, continua organizando suas ações contando com a capacidade da família de cuidar e proteger seus membros, bem como conta com a solidariedade social, seguindo os preceitos dos organismos internacionais. Além disso, mantém o mercado como principal regulador das relações sociais, qual seja o indivíduo que o acessa através do trabalho formal está inserido, os demais serão atendidos compensatoriamente pelo Estado, por meio das políticas sociais. Nota-se, entretanto, interferência estatal mais forte, no que se refere à regulação da economia, e consequentemente na regulação social. (FREITAS, 2007).

Diante das mudanças operadas ao longo da história, no que se refere aos planos nacionais e internacionais de governo, faz-se imprescindível entender como as políticas públicas são operadas, pensadas e repensadas. Como são definidos os parâmetros de avaliação que justifiquem mudanças entre governos e até mesmo dentro de um mesmo governo. Isto porque, o Estado é o principal formulador das políticas de desenvolvimento, ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico, em busca da constituição de um sistema econômico nacional.

O processo de formação de políticas públicas é o resultado de uma complexa e dinâmica interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos. O papel político do Estado é central neste processo, contrariando a visão corrente da análise econômica que considera o Estado apenas uma categoria residual. (BERCOVI, 2006, p.143).

Ainda segundo o autor, o planejamento:

Coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. (BERCOVI, 2006, p.145).

O planejamento está, assim, comprometido, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social. Por outro lado, quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste *status quo*, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Pode-se dizer, portanto, que não existe planejamento neutro, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, guiada por valores políticos e ideológicos, consagrados, em documentos normativos como os textos constitucionais. (BERCOVI, 2006).

Segundo esta concepção política de planejamento, é possível identificar três fases no processo de elaboração de um plano: “a decisão de planejar (uma decisão política); a implementação do plano (um fenômeno essencialmente político, relacionado à Administração Pública) e o plano em si (única fase que pode ser analisada sob enfoque técnico, com exame econômico do documento escrito).” (BERCOVI, 2006, p.147). Portanto, o plano não se configura apenas como instrumento técnico, e sim como documento comprometido com os objetivos políticos e ideológicos expressos em documentos normativos.

## 1.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE O ENFOQUE AVALIATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A preocupação com avaliação das políticas públicas, que origina a área de análise de políticas, acentua-se nos primeiros anos da década

de 1960 a partir de duas vertentes de interesse (HAM; HIIL *apud* DAGNINO *et all*, 2002):

- a) busca de auxílio para construção de alternativas e propostas de soluções frente às complexidades cada vez maiores dos programas em que os formuladores de política se deparavam;
- b) desenvolvimento de pesquisas acadêmicas em ciências sociais sobre questões relacionadas à construção e aplicabilidade de conhecimentos na resolução de problemas concretos do setor público.

A junção das dificuldades crescentes dos governos, e do interesse acadêmico na análise de políticas públicas, impulsionou o surgimento de cursos, disciplinas e publicações universitárias. Ademais, os governos começaram a empregar analistas de políticas e a adotar práticas inovadoras. (DAGNINO *et all*, 2002).

Nos anos de 1970, a análise de políticas públicas toma força e os estudos acadêmicos, especialmente os relacionados à área de ciência política, tentam superar práticas comumente desenvolvidas com excessiva ênfase nos métodos quantitativos combinados à análise organizacional, próprios do campo da administração. Na ciência política, a análise caracteriza-se por dois elementos principais: a *policy orientation* cuja preocupação acerca de como ideias derivadas das análises podem ser aplicadas na proposição de projetos sociais alternativos. Para Dagnino esta perspectiva relaciona-se “a melhoria do processo político através das políticas públicas que promovam a democratização do processo decisório, assumida como um viés normativo”. (DAGNINO *et all*, 2002, p. 6). O segundo elemento é o *problem-oriented* que demanda e suscita a interdisciplinariedade. Ou seja, caracteriza-se pela orientação aplicada, socialmente relevante, com foco integrador e direcionada a resolução de problemas, ainda que em sua essência permaneça o caráter descritivo e normativo de análise. (DAGNINO *et all*, 2002).

A partir da década de 1980 as considerações de incapacidade do Estado em gerir os problemas sociais abrem espaço para o debate sobre as competências e atribuições do Estado e as competências e atribuições do Mercado, em que a valorização do último levou a utilização de técnicas de administração desenvolvidas no setor privado. Essas técnicas são marcadas pela subestimação das dificuldades relacionadas à implementação das políticas. (DAGNINO *et all*, 2002).

Questões semelhantes repercutiram nos países da América Latina, inclusive o Brasil, em razão das transformações econômicas e dos problemas daí decorrentes como o desemprego, a precarização dos

postos de trabalho, o empobrecimento da população e o emprego de políticas públicas de corte redistributivo e compensatório. Neste contexto, cresce a exigência de maior efetividade da ação pública, como também a necessidade de avaliação mais rigorosa das ações decorrentes de políticas, programas e projetos, especialmente às de alcance social. (SILVA; COSTA, 2002).

No Brasil, a temática análise de políticas públicas ainda é incipiente. Apenas na década de 1980 é que se desenvolveu a avaliação de políticas sociais e, ainda assim, de forma desigual entre as diferentes áreas das políticas sociais. A assimetria entre as áreas revela-se pelo número de estudos produzidos e de programas avaliados, como também pela sistematicidade das avaliações, cuja utilização ou não de critérios explícitos de avaliação e da metodologia específica e apropriada foram pouco empregados. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Neste ambiente de mudanças de orientação estratégica, os formuladores de política têm buscado minimizar o grau de incerteza sobre os resultados das políticas públicas que se manifestam em quatro níveis: limitações cognitivas de formuladores e estudiosos de políticas públicas frente à complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam; imprevisibilidade das contingências que afetam o ambiente de implementação; planos e programas delineados por ações e decisões gerais que os agentes devem tomar ou seguir e; preferências individuais dos formuladores expressas nos planos e programas, muitas vezes não condizentes com os interesses coletivos. (SILVA; COSTA, 2002).

A busca pela obtenção de resultados assertivos na aplicação de políticas públicas recai, portanto, na necessidade de aprimorar a avaliação de políticas públicas, cuja essência está na adequação do tipo de avaliação e da metodologia aplicada para analisar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Na política de educação esta realidade também se faz presente, sobretudo, ao que se refere à institucionalização de novas formas de regulação na educação, quais sejam: “a tensão entre uma política neoliberal e outra humanística; a mudança do papel do Estado; a mercantilização e a mundialização e as novas tecnologias de informação e comunicação.” (MAUÉS, [200?], p. 3).

Fica clara a relação existente entre a função de regulação e a necessidade de avaliação por meio do Estado, na medida em que este passa a centrar-se no estabelecimento de metas e na verificação dos resultados. Situação, esta, que reflete no formato comumente utilizado

nas avaliações da política de educação, cuja referência está nos índices de qualidade da educação.

### **1.2.1 Avaliação da política de educação no Brasil**

A avaliação na área da educação concentra-se basicamente no desempenho dos discentes, além de produção científica e condições físicas e materiais das escolas. Para Jannuzzi (2006) o Brasil possui uma base de dados consolidada. A principal base de dados utilizada é o Censo Educacional reunindo informações do Censo Escolar ao avaliar o ensino pré-escolar, o fundamental e o médio, e o do Censo do Ensino Superior. Segundo o autor, essas bases de dados são atualizadas anualmente e dispõem de informações sobre as instituições de todos os níveis de ensino, relacionadas à matrícula, evasão e aprovação, volume de alunos e seus perfis básicos, equipamentos e edificações existentes, prestação de trabalho técnico-administrativo, professores e suas qualificações. Há também as avaliações não periódicas que o Ministério da Educação realiza, são os Censos Especiais, como o Censo do Professor, o Censo da Educação Especial, Censo da Educação Profissional. (JANNUZZI, 2006). Ademais, outras informações relevantes para avaliação na área da educação são as resultantes dos sistemas de avaliação de desempenho de alunos e instituições como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEBE), Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM) e Exame Nacional de Cursos de Graduação (ENC). (JANNUZZI, 2006).

Para o autor, essas bases de dados adquirem importância à medida que a ênfase da avaliação da educação brasileira passa a focar a qualidade de ensino não apenas a questão da universalização da educação básica e média. Maués acrescenta que as avaliações na área de educação objetivam possibilitar a verificação dos resultados e sua vinculação com o financiamento público ou com outras medidas que signifiquem premiação ou punição. (MAUÉS, [200?]). São, portanto, restritas a avaliação de resultados e pouco se debruçam sobre o processo de implementação das ações, que apresentam importante influência na apresentação dos resultados alcançados. São avaliações voltadas à política em si.

### 1.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS POSSIBILIDADES

A compreensão teórico-política e a natureza do modelo que o analista utiliza para entender as relações entre Estado e sociedade são fundamentais para os resultados que se obtém ao analisar e elaborar uma política pública. A tal ponto, que os resultados que se obtém podem variar consideravelmente segundo a visão que se adote, ou seja, a escolha da visão adotada como guia para análise não é neutra. Segundo Dagnino (2002) “mesmo quando se trata apenas de descrever e não de prescrever, neste caso como em outros que envolvam uma escolha onde a postura ideológica dificilmente pode ser colocada de lado, a opção realizada não é simplesmente metodológica.” (DAGNINO *et all*, 2002).

Não obstante, a escolha deve dar-se tendo em vista as características específicas da política em análise. O que implica dizer que a visão particular do analista acerca do conjunto dos órgãos e políticas que conformam o Estado pode não coincidir com a visão mais adequada, do ponto de vista avaliativo, para a análise de determinada política. Dagnino (2002) descreve quatro tipos de visões sobre a análise de políticas públicas:

- a) visão Pluralista: enfatiza as restrições colocadas por diferentes grupos de pressão de interesses diversos sobre o Estado, especialmente nas áreas onde se conformam as políticas públicas, sendo estas a confluência de preferências dos diferentes grupos;
- b) visão Elitista: enfatiza a existência de elites, cuja visão ressalta o poder exercido por um pequeno grupo organizado por interesses sociais, cuja habilidade está em alcançar seus próprios objetivos;
- c) visão Marxista: aponta a influência dos interesses econômicos em relação à ação política e concebe o Estado como um importante meio para a manutenção do predomínio de uma determinada classe social. Esta visão é interpretada por vários estudiosos, conformando subdivisões:
  - instrumentalista: entende o Estado Liberal como um instrumento diretamente controlado pela classe capitalista e compelido a agir de acordo com seus interesses. Capitalistas, burocratas do Estado e líderes políticos formam um grupo coeso em função de sua origem de classe comum, estilos de vida e valores semelhantes;
  - Estado como árbitro: manutenção de relativo equilíbrio entre forças sociais. Os grupos dominantes podem intervir para impor políticas

estabilizadoras que, embora não sejam controladas pela classe capitalista, servem aos seus interesses. Em situações de estabilidade político-econômica o Estado atua como árbitro entre diversos interesses da classe dominante, embora a serviço de seus interesses de longo prazo;

- funcionalista: a organização do Estado e o fazer político são condicionados pelo imperativo de manutenção da acumulação capitalista, cujas funções são a preservação da ordem, promoção da acumulação de capital e criação de condições para a legitimação;

- estruturalista: o Estado é visto como um fator de coesão social, com função de organizar a classe dominante e desorganizar as classes subordinadas através do uso de aparatos repressivos ou ideológicos;

- escola da lógica do capital: o Estado é entendido como um “capitalista coletivo ideal”. Ele provê as condições materiais gerais para a produção; estabelece as relações legais genéricas; regula e suprime os conflitos entre capital e trabalho; e protege o capital nacional no mercado mundial;

- escola de Frankfurt: o Estado é entendido como a institucionalização do poder político que procura implementar a garantir o interesse coletivo de todos os membros de uma sociedade de classes dominada pelo capital;

d) visão Corporativista: ênfase na atuação de grupos de pressão como integrantes do Estado. Este é entendido como um mecanismo de controle de conflitos entre os grupos, subordinando-os aos interesses mais abrangentes e de longo prazo dos Estados nacionais. A premissa em que se apóia esta visão é a de que os indivíduos podem ser melhor representados através de instituições funcionais ou ocupacionais do que através de partidos políticos e de unidades eleitorais geograficamente definidas.

Em síntese as visões Pluralista, Elitista e Corporativista são ao mesmo tempo interpretações e propostas normativas de organização da sociedade e da economia no capitalismo. A visão Marxista, pelo contrário, constitui-se numa crítica à formação social capitalista, porque a proposta normativa que apresenta transcende os limites do capitalismo.

Dagnino (2002) considera que além da identificação da visão predominante em determinada política pública e contextos sócio-políticos, o estudo dos processos de decisão é um importante ponto de partida para entender as relações de poder estabelecidas na execução de políticas públicas. Os conflitos sobre os assuntos constituintes de uma



política fornecem evidências sobre a natureza da distribuição de poder, mas estas evidências precisam ser suplementadas por análises de não-tomada de decisão porque, em alguns casos, a não-tomada de decisão assume a forma de decisão. Mais complicado, para Dagnino (2002) é estudar o poder quando este é exercido para formar opinião. Essa dimensão é considerada como sendo a mais importante e o aspecto mais difícil da pesquisa de poder. Chama-se a atenção para o fato de que muitas vezes os debates sobre a distribuição de poder na sociedade desenvolvem-se no terreno das metodologias de pesquisa e definições teóricas utilizadas, desviando o foco da natureza e estrutura de poderes envolvidos.

Ham e Hill (*apud* DAGNINO *et all*, 2002), descrevem três tipos básicos de poder e tomada de decisões. Para os autores os conflitos abertos estão relacionados às situações em que determinado grupo é levado a fazer algo que não faria se não houvesse a presença do poder de outrem. Nesta situação, recomendam pesquisas sobre os conflitos abertos e decisões-chave. Em uma segunda situação, falam dos conflitos encobertos, cujo poder se materializa pela criação ou reforço de valores e práticas institucionais que restringem o debate a questões politicamente inócuas ao grupo subjugado, sendo as pesquisas sobre não-tomada de decisão as indicadas. Uma terceira dimensão refere-se às situações de conflito latente, onde um grupo influencia outro grupo de modo que contraria os interesses do último. Nesta situação são recomendadas as pesquisas relacionadas à limitação do alcance da tomada de decisão através da manipulação de valores.

Uma análise adequada de políticas públicas para Dagnino (2002), portanto, deve considerar três níveis, tanto no que se refere à configuração das relações políticas como no âmbito em que essas relações devem ser analisadas. São eles: funcionamento da estrutura administrativo-institucional em que se avalia o nível superficial das ligações e redes intra e inter agências, determinadas no processo de decisão no interior das organizações e nas relações entre elas; processo de decisão, em que se manifestam os interesses presentes no âmbito da estrutura administrativa, isto é, dos grupos políticos presentes no seu interior e que influenciam no conteúdo das decisões tomadas; e as relações entre Estado e sociedade relacionadas à estrutura de poder e das regras de sua formação, ou seja condições financeiras e materiais. Os dois primeiros níveis podem ser denominados, de maneira geral, de nível dos interesses dos atores e o terceiro nível é que se pode

denominar nível de essência ou estrutural. (DAGNINO *et all*, 2002, p. 12).

Klaus Frey ao debater a prática da análise de políticas públicas, destaca a contribuição de duas abordagens: neo-institucionalismo e análise de estilos políticos. A abordagem neo-institucionalista, parte da perspectiva de que as instituições são políticas e caracterizadas por:

Padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (FREY, 2000, p. 231).

Seu pressuposto fundamental está na análise nos processos de decisão política relacionados ao âmbito político-institucional. Remete-se, pois, a racionalidade dos processos de decisão, que podem sofrer interferência pela falta ou excesso de informações, ainda que sigam regras gerais e entendimentos básicos próprios de cada sociedade. Fator este que exerce influência decisiva sobre as interpretações e o agir das pessoas. (FREY, 2000).

A perspectiva institucional é criada em torno de idéias de identidades e de concepções do comportamento apropriado, contrapondo-se à perspectiva de troca que é constituída em torno de idéias de formação de coalizões e de uma troca voluntária entre atores políticos impulsionados pelo interesse próprio. (...) Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas. (FREY, 2000, p. 232-233).

Em outras palavras, significa que as possibilidades de “escolha estratégica” são determinadas por estruturas políticas e institucionais e, também, da vida social dos atores. (FREY, 2000).

A segunda abordagem, análise de estilos políticos, direciona-se para o desenvolvimento, em si, da política que repercute na qualidade dos programas e projetos elaborados e implementados. O interesse está voltado ao estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo ou nos processos de negociação entre governos e sociedade civil. Neste sentido, distinguem-se os padrões de política e de comportamento entre os que são particulares dos atores e os que transcendem as ações individuais:

(...) no primeiro caso estamos nos referindo aos padrões de comportamento de indivíduos ou de atores corporativos, de unidades administrativas singulares, de partidos ou associações em contexto e situações específicos, no segundo caso, tem-se em vista o concurso de padrões de comportamento político como, por exemplo, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção. Trata-se de elementos característicos de certos sistemas políticos, que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e feitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas (...). (FREY, 2000, p. 235).

Aspectos à serviço da análise da “cultura política” de determinada sociedade que interferirá na implementação de políticas públicas. Ao comparar sociedades diferentes, esta abordagem apresenta três tipos ideais de cultura política, as quais correspondem a diferentes fases de modernização do desenvolvimento da sociedade: “cultura paroquial” onde não há ainda uma visão política sistêmica; “cultura de súditos” em que a população desempenha papel passivo e interessada apenas nos resultados das políticas; e “cultura de participação” em que a população interfere de forma ativa nos acontecimentos políticos. (FREY, 2000).

No entanto, para Frey esta abordagem apresenta forte componente prático e normativo, porque para o autor a cultura política, por si mesma, não determina o desempenho governamental e o estilo político. Pensa ser necessária a complementação das duas abordagens, para compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação das políticas públicas. Isto porque a realização de estudos nesta área pressupõe a resolução de problemas que somente a partir do conhecimento suficiente das instituições, próprio da abordagem neo-institucionalista, e dos processos político-administrativos, próprios da abordagem de análise de estilo de políticas, pode-se criar quadros de análise para campo da política. (FREY, 2000).

A fluidez institucional deixou de ser apenas uma característica das democracias não consolidadas, mas torna-se cada vez mais uma realidade nos países supostamente consolidados. (...) As novas redes de governança, nas quais as comunidades, as associações da sociedade as empresas privadas desempenham papel cada vez mais decisivo, desafiam não apenas os governos, mas exigem também uma reorientação do pesquisador de políticas públicas. Visto que o processo de governança é multifacetado, a ciência deve levar em conta o concurso destas várias facetas que, por sua vez, são resultados de uma interação cada vez mais dinâmica entre os elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas. (FREY, 2000, p. 252).

Nesta linha de pensamento, o autor sugere análises de políticas públicas sob a ótica de estudos de contexto do cotidiano, as microanálises; e estudos do tipo *Bottom Up* que dão maior ênfase nas condições e contextos específicos, na multiplicidade de fatores e no subjetivismo, mostram possíveis caminhos para análise num contexto de fluidez institucional, considerando as complexas inter-relações entre os sistemas político-administrativos, o processo político-decisório e a configuração das políticas. (FREY, 2000).

Corroborando com a noção de que o campo mais geral de entendimento da avaliação pressupõe a noção de que políticas públicas

constituem-se em “processos contínuos de decisões, que se alteram permanentemente”, Carvalho (2003, p. 185) resgatando Lamounier, detalhadamente descreve que o objeto central da avaliação é o processo em fluxo das políticas pública, cujas características são as constantes barganhas, pressões e contrapressões, e muitas vezes, a redefinição do próprio objeto das decisões. Em relação à redefinição do objeto das decisões, destaca dois aspectos: o processo temporal de constantes redefinições a partir das decisões anteriores, e o processo de definição do que é ou não objeto de decisão política a partir da mudança de parâmetros antes inegociáveis para parâmetros negociáveis.

Neste sentido, Carvalho (2003, p. 186) afirma que “se o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, por associação uma dada política pública não pode configurar-se como sequência linear de etapas.”. Em oposição às interpretações conservadoras que tratam as políticas públicas como etapas estanques e sucessivas de formulação, implementação e avaliação de decisões previamente definidas - cujas interpretações foram, em especial, desenvolvidas pelas Ciências da Administração, presentes nas primeiras fases da produção das políticas públicas, com foco na dimensão burocrático-organizacionais - a autora sinaliza que a melhor abordagem para expressar o quadro real das políticas públicas é a que considera o processo contínuo de tomada de decisões que ora pode contribuir para ajustar as ações ao seu objeto, ora pode alterar substancialmente a própria política. (CARVALHO, 2003). Pode-se afirmar, então, que a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública. Em outras palavras, ela é inerente a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do objeto da política, passando pela formulação, implementação até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública. (CARVALHO, 2003).

Para a autora a avaliação de políticas públicas “visa ajustar ou validar objetivos, metas e focos sociais, adequar os meios utilizados aos fins propostos, quantificar e qualificar o atendimento realizado e os benefícios gerados, identificar os impactos ou efeitos das ações nas condições de vida dos beneficiários diretos e indiretos.” (CARVALHO, 2003, p. 186). Em razão desses objetivos, a avaliação distingue-se nas modalidades avaliação de processo e avaliação de impacto, e de acordo com Carvalho (2003, p. 186) são estruturadas, em geral, “em metodologias de análise comparada entre o 'antes' e o 'depois', entre o 'proposto' e o 'realizado' e entre 'meios' e 'fins'.”

Por fim, a autora afirma que a avaliação é instrumental de análise para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade de determinada política ou programa. E, nessa perspectiva, inscreve-se no campo das Ciências Sociais Aplicadas e se organiza e se desenvolve apoiada nos referenciais conceituais das diferentes Ciências Sociais, cujas abordagens são diversificadas:

Podem ser da Microeconomia com conceitos como os da maximização de benefícios e minimização de custos, da Ciência Política apoiando-se na teoria dos conflitos e em conceitos como o da formação de arenas decisórias e das formas institucionais de governo, ou da Sociologia e os referenciais conceituais para a elaboração de diagnósticos, reconstrução de processos sociais, etc. (CARVALHO, 2003, p. 186).

Como instrumental de análise, a avaliação vale-se também dos métodos próprios da pesquisa social. A sua escolha, contudo, não é aleatória nem mesmo predeterminada, pois o pressuposto é que seja formulado conforme aos objetivos, explícitos e implícitos, estabelecidos pela política em análise. (CARVALHO, 2003). De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), a escolha do método a ser utilizado decorre principalmente do objetivo da política ou programa sob observação e de seu contexto social do que da preferência intelectual do analista. O mais importante é o estabelecimento das conexões lógicas entre os objetivos da avaliação, os critérios de avaliação e os modelos analíticos capazes de responder se a política sob análise foi ou está a caminho de ser um sucesso ou um fracasso, pergunta básica de toda pesquisa de avaliação.

### **1.3.1 As avaliações de impacto e avaliações de processo**

O processo de elaboração de políticas públicas costuma ser dividido em três fases sucessivas, quais sejam a formulação, a implementação e a avaliação, que conformam um ciclo que se realimenta. A política é, primeiramente, formulada, isto é, concebida no âmbito de um processo decisório pelos gestores que pode ser democrático e participativo ou autoritário e centralizado; hierárquico ou

coletivo; racional e planejado ou agregado e mediante o ajuste mútuo entre os atores envolvidos; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada propositalmente incompleta para se desenvolver na prática. Dependendo, especialmente, do grau de racionalidade do processo decisório, a fase de formulação pode contemplar etapas como pesquisa do assunto, filtragem do assunto, prospectiva, explicação de valores e objetivos globais. (DAGNINO *et all*, 2002).

Depois de formulada, inicia-se a implementação da política, mediante os órgãos e mecanismos existentes ou criados especialmente para sua execução. Dependendo, sobretudo, do grau de definição da política, os agentes implementadores exercem seu poder discricionário, adaptando a política formulada à realidade posta na relação entre Estado e sociedade e as regras de formulação do poder político-econômico, impostas aos atores sociais. Por último, ocorre a avaliação da política, quando os resultados e impactos decorrentes de sua implementação são comparados com o planejado. É o grau de racionalidade da fase de formulação e o estilo de implementação o que define como irá ocorrer a avaliação. (DAGNINO *et all*, 2002, p. 33).

Esta linearidade de etapas estabelece uma determinada concepção de avaliação em que ao término de uma política ou programa é que se apontam as direções de mudança e as ações a serem implementadas num momento ulterior. Após a implementação dessas, e a avaliação dos resultados alcançados é que, interativamente, serão propostas novas ações que levarão o sistema a aproximar-se do cenário desejado, próprias das avaliações de impacto. Importa entender que são etapas identificadas conceitualmente para auxiliar na compreensão de realização de uma política pública. Entretanto, considera-se para efeito deste estudo outro tipo de avaliação, o que se desenvolve ao longo da implementação da política, chamada de avaliação de processo.

As considerações acerca da análise de políticas públicas, portanto, apontam para as possibilidades de pesquisas de avaliação que se enquadram em dois tipos básicos: avaliação de impactos e avaliação de processos.

### 1.3.1.1 Avaliações de impacto

A avaliação de impacto é aquela que focaliza os efeitos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários

diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social. Para Carvalho (2003) dois pressupostos orientam a avaliação de impacto.

O primeiro reconhece propósitos de mudança social na política em análise e, neste caso, faz sentido estruturar a investigação para mensurar seus impactos. O segundo pressuposto é o que estrutura a análise com base em uma relação causal entre a política ou programa e a mudança social provocada. Pode-se constatar empiricamente mudanças, proceder à sua diferenciação, à sua quantificação, etc. (...) Em suma, não basta constatar a ocorrência da mudança; é preciso provar que foi causada pelo programa. (CARVALHO, 2003, p.186).

Avaliações de impacto, também chamadas de avaliação somativa (OCDE *apud* DI GIONANI, 2009) aplicada com frequência a programas de longa duração para estudar a efetividade dos resultados tem sido excessivamente demandada por analistas de políticas públicas. Este tipo de avaliação pode ser incompleto e ineficiente se não for precedido por uma avaliação de processos, também chamada de avaliação formativa. (OCDE *apud* DI GIOVANI, 2009). Ressalta-se que essa diferenciação é útil para fins metodológicos, visto que os dois tipos de avaliação podem ser combinados dependendo da forma de avaliação que se pretende.

A análise de impacto, portanto, diz respeito aos efeitos das políticas para além da população a qual é dirigida, e tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais. Políticas com estes propósitos reservam a si a importância de causarem um efeito esperado, o que condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de modelos analíticos causais. Em outros termos, essas políticas ou programas obtêm sucesso quando há a constatação de que as mudanças, total ou parciais, ocorreram necessariamente pela introdução de determinada política. É necessário, portanto, demonstrar que a atuação do programa é empiricamente relevante na determinação da mudança observada (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 16). Para Blalock o hiato existente entre as proposições teóricas causais e a verificação empírica na relação causa-efeito decorre quase sempre da ausência de três fatores básicos: definições operacionais claras dos objetivos do programa,



especificação dos critérios de sucesso e medidas de aferição do sucesso. (BLALOCK *apud* NACHMIAS, 1979).

Destes três fatores, os dois primeiros não são restritos à avaliação de impactos. Na avaliação processual a existência de definições claras dos objetivos dos programas e a especificação de critérios de sucesso são, da mesma maneira, fundamentais. De qualquer forma, para ambos tipos de avaliação, seja de impacto seja de processos:

A conexão lógica pode ser resumidamente delineada: a definição dos propósitos da política ou programa condiciona o tipo de pesquisa empregado na avaliação; esta escolha, por sua vez, determina o critério de sucesso, que por último, determina o modelo analítico de aferição do sucesso. Esta cadeia de condicionantes funciona como um processo de diminuição dos graus de liberdade dos analistas nas suas opções intelectuais e metodológicas. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 9).

### 1.3.1.2 Avaliação de processo

Ainda que o acúmulo de experiências na implementação de políticas auxilie a aumentar o arcabouço de conhecimento, ele jamais será suficiente para prescindir-se da avaliação processual concomitante à implementação de qualquer outra política. Sua importância, portanto, revela-se pela possibilidade de rever a forma da realização da política ao longo de sua implementação. “Se a avaliação processual não objetiva medir o tamanho ou a natureza do impacto do programa ela, entretanto, quando feita ao longo da implementação, representa a possibilidade de monitoração dos processos diretamente responsáveis pela produção do efeito esperado.” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 7). Isto é, ela permite controlar com a devida antecipação a extensão e a qualidade do efeito desejado.

A avaliação de processos, portanto, visa à aferição de eficácia e eficiência, que considera se uma determinada política está sendo, ou foi implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução com racionalidade de tempo e recursos. A importância desta linha de avaliação está no fato de que é impossível prever todos os tipos

de entraves, problemas e conflitos possíveis durante a realização de uma política.

Para Carvalho, a avaliação de processo:

Visa acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas e diferencia-se em avaliação de eficácia e de eficiência. O objeto central dessa modalidade é avaliar a adequação dos meios e recursos utilizados perante os resultados parciais ou finais, referenciados aos objetivos e metas propostos pela política ou programa. (CARVALHO, 2003, p. 186).

Neste sentido, Silva e Costa (2002), ao abordarem a avaliação de processos sob a ótica da eficácia, consideram que a variável central do cenário de mudança governamental é a consolidação da idéia de que é necessária uma visão estratégica dos problemas de implementação, incorporando questões críticas, como a viabilidade política e o problema de coordenação inter-organizacional. Esta perspectiva estabelece recusa à noção de implementação como uma etapa subsequente à formulação. Para os autores:

A implementação é considerada um processo autônomo, em que decisões cruciais são tomadas e não apenas implementadas. Conflitos interburocráticos entre órgãos e instituições, brechas, ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de políticas tomem decisões relevantes para o seu sucesso. (SILVA; COSTA, 2002, p. 17)

A implementação, portanto, estabelece e orienta novas políticas. Isto é, à medida que implica na tomada de decisão, ela própria se constitui como fonte de informações para a formulação de políticas.

Por um lado a implementação é concebida como a fase que sucede a, pelo menos, duas outras: a da formação das políticas em que se constituem as agendas, estabelecem-se os campos de interesses e explicitam-se as alternativas que competem entre si e; a da formulação das políticas, quando as propostas ganham forma e estatuto de política, ao receberem tratamentos formais básicos, ao serem definidos metas,

objetivos e recursos e, por último, ao ser explicitada a estratégia de implementação. É nesse momento que a política é configurada em programa e são criadas as “condições iniciais” que antecedem a sua implementação. De outro lado, existem dificuldades para se definir e distinguir a especificidade e a autonomia da fase de implementação da própria política e principalmente de determinado programa. Em outras palavras, as políticas tornam-se programas quando, por uma ação de autoridade, as “condições iniciais” para sua implementação são estabelecidas. O processo de implementação, portanto, é a habilidade de forjar os encadeamentos sucessivos, com vistas à obtenção dos resultados desejados. Uma vez desencadeado o movimento da implementação, o grau de distinção entre as “condições iniciais” e a “cadeia causal subsequente” é cada vez menor, uma vez que as circunstâncias são modificadas e as metas, alteradas. (SILVA; COSTA, 2002.)

Para Silva e Costa (2002) a distinção entre implementação e decisão também apresenta controvérsias. Em suas perspectivas os momentos de decisão constituem-se de situações particulares em que se condensam conflitos, disputas por alternativas e oportunidades especiais de afastamento ou aproximação entre metas, meios e estratégias. Em face dessa consideração, é possível identificar três dimensões presentes nos modelos de análise e avaliação da implementação de políticas, programas ou projetos públicos:

- a) as relações entre a formulação dos programas e os formatos que tais programas adquirem ao fim dos seus respectivos processos de implementação. Neste sentido, a maior ou menor coerência ou distância que guardam entre si, constituem um tópico a ser investigado;
- b) a dimensão temporal do processo e seus efeitos sobre as organizações e sobre os atores implementadores modificam as condições iniciais;
- c) a identificação das condições que propiciam ou entram no curso do processo de implementação.

Os autores, portanto, rechaçam a estratégia tecnocrática de se eliminar ou isolar a política pública do exercício político mais amplo, visto que tem se mostrado irrealista e pouco democrática.

Irrealista porque toda ação ou intervenção governamental por meio de programas e projetos é essencialmente política: distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas. Por outro lado, a estratégia de insulamento pressupõe que as

burocracias governamentais são desinteressadas e completamente racionais e, portanto, portadoras do interesse coletivo, enquanto o jogo político caracteriza-se por particularismos e corporativismos. Essa estratégia também parece inviável em um ambiente democrático porque restringe a participação, a informação e o controle social. (SILVA; COSTA, 2002, p. 17).

Ao se reconhecer o fazer político como essencial ao exercício democrático, cujo controle social da ação do governo é fundamental, enfatiza-se a importância de se incorporarem os chamados *stakeholders*, grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados, ao processo de formulação e implementação de políticas. São do mesmo modo fundamentais os mecanismos de *ownership* da política por atores e grupos sociais estratégicos e que lhe dêem sustentação política e legitimidade. (SKOCPOL *apud* SILVA; COSTA, 2002.). Em outros termos, o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação e estabelecem a interface com a política e os mecanismos de posse e negociação entre tais atores.

Silva e Costa, afirmam que, sem tais atores, as políticas públicas:

Tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas conectados a interesses muito particulares de determinados grupos sociais, o que confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade. (SILVA; COSTA, 2002, p. 19).

Não pode, pois, ser concebida de forma simplificada e linear, e nem pode ser entendida como possuindo um ponto de partida claramente definido. A implementação é mais bem representada pela concepção de processo, cuja constituição compreende um complexo fluxo de ações e decisões de gestores e de enlaçamentos capazes de fazer a política sustentar-se e reinventar-se na direção do objetivo proposto inicialmente ou no curso da própria implementação.

Neste sentido, Silva e Costa (2002) consideram que a visão processual de implementação deve informar as reflexões de como construir uma estratégia metodológica de avaliação dirigida ao gestor de programas sociais, considerados o determinante e o efetivo funcionamento da intervenção estatal. Defendem, pois a utilização da

abordagem de avaliação formativa, promovida ao longo da implementação, cuja característica é a obtenção de informações úteis à correção de processos. Para os autores é:

Particularmente útil se o objetivo é apoiar e fortalecer o desenvolvimento e a gerência de programas e projetos. A principal meta desse tipo de avaliação é a aplicabilidade direta dos resultados em detrimento da descrição genérica dos achados. As principais contribuições dessa opção são a identificação de questões operacionais, o monitoramento dos acontecimentos e a compreensão dos possíveis resultados (*outcomes*) associados ao programa. (SILVA; COSTA, 2002, p. 2).

A avaliação formativa para o apoio à tomada de decisão gerencial é, nessa situação, mais instrumental e útil porque permite ao gestor introduzir correções no curso da implementação dos programas antes que estejam completamente consolidados. Silva e Costa, com base nos estudos do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp)<sup>2</sup>, afirmam que a realização de pesquisas de avaliação são mais bem sucedidas quando o “foco da investigação é dirigido aos condicionantes institucionais do desempenho dos programas, e busca identificar situações do processo de implementação que facilitam ou dificultam a consecução dos objetivos ou metas programáticas.” (SILVA; COSTA, 2002, p. 21). A diversidade institucional apresentada pelas políticas e programas pode ser equilibrada pelas atividades relativamente específicas que cada uma desenvolve, permitindo uma classificação relacionada às características fundamentais de sua estruturação. A classificação, definida por Silva e Costa (2002), trata-se de uma classificação analítica, estabelecida em razão de quatro variáveis:

a) perfil do gasto público: apoiada na hipótese de que é possível alcançar maior ou menor êxito na implementação de determinado programa em virtude da adequação entre os seus objetivos, a forma de financiamento e os mecanismos de transferência de recursos. Essa adequação refere-se à consistência da relação entre a origem dos

---

<sup>2</sup>Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, vinculado a Universidade Estadual de Campinas. Considerado referência nacional na sua área de pesquisa.

recursos utilizados para o financiamento da intervenção, as normatizações que regulam sua transferência e as características do destinatário final relativas à capacidade de cumprir as exigências econômico-financeiras de acordo com a origem dos recursos e as normas de transferência;

b) forma de organização da ação governamental: refere-se à abrangência e ao modo de incorporação institucional dos aparatos governamentais que formulam, implementam e avaliam os programas. Sua escolha está ancorada na hipótese de que um programa cuja implementação parte de um desenho voltado à promoção de maior integração intersetorial e de formas de cooperação entre diferentes níveis de governo tem maiores chances de êxito por ampliar as condições de apoio institucional. Situação que não ocorreria caso fossem mobilizadas de forma fragmentada e isolada em cada esfera de governo;

c) organização da demanda: hipótese de que programas que ampliem os canais formais e informais de participação não-governamental na sua formulação, implementação e avaliação tem maiores chances de êxito, pois potencializa a sustentabilidade das ações, assim como a responsabilidade de seus executores, parceiros, usuários ou beneficiários no cumprimento de suas metas e na obtenção de resultados eficazes;

d) adesão do bem ou serviço às condições específicas do demandante: refere-se à flexibilidade e à adaptabilidade do tipo de bem ou serviço oferecido conforme as necessidades do beneficiário ou usuário final dos programas. A hipótese é que programas mais flexíveis e adaptáveis às necessidades do público destinatário traduzem-se em formas mais eficazes de intervenção, ao considerar no seu desenho e estratégias de implementação, a diversidade de condições socioculturais.

A combinação dessas variáveis define um tipo de intervenção estatal que indica uma nova tendência no desenho e nos processos de implementação. Para Rossi e Freeman (*apud* SILVA; COSTA, 2002)

Estar-se-ia, nesse caso, buscando uma estratégia de desenvolvimento social que combinasse: perfil adequado do gasto público (fonte de financiamento estável e ágil processo de transferência); integração intersetorial em cada nível central; organização da demanda em busca de garantia da sustentabilidade das ações, responsabilidade por parte dos executores e parcerias entre o setor governamental, não-governamental e usuários/beneficiários; e

flexibilidade e adaptabilidade nas soluções originárias de políticas e programas em face das necessidades, problemas que cada ação pretende enfrentar. (SILVA; COSTA, 2002, p. 22).

Esse caminho rompe com alguns dos atributos negativos atribuídos à política social brasileira por ela mesma, que durante décadas mostrou-se menos eficaz do que poderia em razão de sua inadequada conformação. Ainda segundo Rossi e Freeman (*apud* SILVA; COSTA, 2002) ações com esse perfil parecem responder, de modo mais efetivo, às questões referentes à coerência interna de programas públicos, pois estão configuradas com as seguintes características:

Apresentam uma precisão conceitual sobre o problema ao qual o programa se refere; definem a “população-alvo” para a aplicação do programa; indicam a natureza dos benefícios (específicos ou difusos) propostos para a implementação do programa; conceituam a natureza do problema-focal: as condições, deficiências ou carências para as quais uma intervenção é direcionada; definem estratégias de acesso ao benefícios dos programas, ou seja, os mecanismos utilizados para se atingir ou prover serviço para a população-alvo; e estabelecem metas de cobertura ao indicar a extensão em que o programa atinge a população-alvo proposta. (SILVA; COSTA, 2002, p. 23).

Essas características são imprescindíveis, passíveis de uma avaliação focada no processo de implementação e, também, nas avaliações de impacto por meio de indicadores intermediários, entre os quais se destacam: cobertura (frequência com que a população determinada está sendo atendida ou contemplada pelo programa); viés de cobertura (extensão em que um subgrupo da população determinada está participando de modo diferenciado e sobre-representado no programa); sensibilidade (capacidade de identificação correta, ao longo da implementação, dos que devem ser incluídos em uma intervenção porque apresentam uma condição específica de elegibilidade); especificidade (capacidade de excluir corretamente da população determinadas situações que não apresentam as condições relevantes de elegibilidade); forma de responsabilização (indica os mecanismos

determinados no programa para prover informação aos formuladores e beneficiários sobre a adequação do programa aos parâmetros de cobertura e assistência, jurídicos e financeiros contratados ou propostos no desenho da intervenção. (ROSSI; FREEMAN *apud* SILVA; COSTA, 2002).

Como avaliação de processo, essa estratégia busca oferecer condições para que o gestor de políticas públicas avalie a qualidade da implementação. Nessa dimensão, trata-se de identificar os graus de eficácia do processo de implementação, especialmente os êxitos e obstáculos, bem como os condicionantes que os afetam. Na dimensão *policy-oriented*, busca-se produzir recomendações e sugestões aos formuladores e decisores, tendo em vista superar dificuldades e obstáculos detectados no exame do processo de implementação. Em outros termos, esta estratégia de avaliação movimenta-se no plano das atividades gerenciais em face das estruturas de recursos e procedimentos que concretizam as políticas e os programas, e não no plano do conteúdo intrínseco das próprias políticas. Outrossim, as recomendações de ajustes extraídas desse tipo de estratégia de avaliação referem-se a esses mesmos processos gerenciais destinados a aprimorar a qualidade de implementação das intervenções e não, ao seu conteúdo. Nada mais é que a avaliação focalizada na análise de processo no que se refere ao modo como estão sendo implementados os programas. Os limites desta abordagem avaliativa está no fato de ser uma estratégia de avaliação tipicamente de corte institucional, que privilegia dimensões e fatores condicionantes do fracasso ou sucesso da implementação, considerando-se a perspectiva das análises de corte político-organizacional e econômico-financeiro. (SILVA; COSTA, 2002).

Dagnino, por sua vez, afirma que, o estudo da implementação é “às vezes denominado o ‘elo perdido’ entre a preocupação com o *policy making* e a avaliação dos resultados e impactos da política.” (DAGNINO *et al*, 2002, p. 34). Para o autor ele pode ser resumido à questão sobre o porquê de certas políticas serem bem sucedidas, ou seja bem implementadas e outras não. A resposta a esta questão o autor mesmo sinaliza:

Dizemos que a implementação foi mal sucedida quando a política foi colocada em prática de forma apropriada sem que obstáculos sérios tenham-se verificado, mas ela falhou em produzir os resultados esperados. Neste caso, é provável que o problema (falha) da política não esteja na



implementação propriamente dita, mas na formulação. Dizemos que há um hiato (*gap*) de implementação quando a política não pôde ser colocada em prática de forma apropriada porque aqueles envolvidos com sua execução não foram suficientemente cooperativos ou eficazes, ou porque apesar de seus esforços não foi possível contornar obstáculos externos. (DAGNINO *et all*, 2002, p. 34).

Para entender de que tipo é a situação tratada, os autores estabelecem dois enfoques avaliativos: *top down* e *bottom up*. A escolha do enfoque pelo analista deve dar-se em função de uma avaliação de conjunto que deve ser realizada tendo em conta as características que apresentam a política em análise. Isto é, qual destes dois extremos a política em análise se encontra mais próxima. (DAGNINO *et all*, 2002).

O enfoque *Top Down* aborda o porquê de certas políticas serem bem sucedidas ou bem implementadas e outras não, partindo de uma definição de implementação como um processo em que ações de agentes implementadores são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Neste contexto, a política é entendida como uma atividade exclusiva dos gestores situados nas posições mais altas de uma organização. Estes se colocam como atores que têm o controle do processo de formulação. O hiato entre as aspirações desses atores situados num plano central e realidades locais seria a causa das dificuldades de implementação. (DAGNINO *et all*, 2002).

O autor afirma que para que uma política de tipo *top down* seja bem implementada é necessário que dez pré-condições sejam observadas: que as circunstâncias externas à organização responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas; que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa em desenvolvimento; que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível; que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida; que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número; que haja uma única organização responsável pela implementação ou, se outras agências estiverem envolvidas, que as relações de dependência sejam pequenas em quantidade e importância; que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos e que estas

condições persistam durante o processo de implementação; que ao mobilizar os implementadores para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, detalhadamente, as tarefas a serem desenvolvidas por cada participante do programa; que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa; que aqueles com autoridade possam exigir e obter respaldo para suas ações. (DAGNINO *et all*, 2002).

O enfoque *Bottom Up*, por sua vez, constitui-se a partir de críticas ao enfoque *top down*, pela negação a situações de implementação perfeitas de elaboração de política, característica deste último. As limitações indicadas pelo enfoque *bottom up* são classificadas por Dagnino, em:

- a) relativas à natureza da política, entendida como instância que, ao ser definida ou não, gera dificuldades de implementação. Este tipo de política projeta conflitos e compromissos não resolvidos na etapa de formulação; não contemplam recursos para sua implementação; envolvem relações pouco definidas entre organizações que as devem implementar; envolvem a criação de novas organizações. São denominadas políticas “simbólicas”;
- b) relativas às relações entre formulação e implementação em que a política é entendida como uma instância e como um compromisso que se mantém e renova ao longo do processo de implementação e em consequência torna difusa a interface entre formulação e implementação.

No enfoque *bottom up* as políticas são abordadas através da análise das redes de decisões que se dão no nível concreto em que os implementadores se enfrentam, sem conferir um papel determinante às estruturas pré-existentes, ou seja, desconsideram as relações de causa e efeito e a hierarquização. Parte da ideia de que existe sempre um controle imperfeito em todo o processo de elaboração da política, o que condiciona o momento da implementação. Esta é entendida como o resultado de um processo interativo através do qual uma política que se mantém em formulação durante um tempo considerável se relaciona com seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. (DAGNINO *et all*, 2002).

Segundo o enfoque *bottom up*, a implementação é um apenas continuação da formulação. O desenvolvimento da política é contínuo e estabelece um processo interativo de negociação entre os implementadores e aqueles cujos interesses são afetados pela mudança provocada pela política. Em outros termos, chama atenção para o fato de

que certas decisões que idealmente pertencem ao terreno da formulação só são efetivamente tomadas durante a implementação porque se supõe que determinadas opiniões conflitivas não podem ser resolvidas durante o momento da tomada de decisão. Isto porque, na visão de Dagnino, seria ineficaz ou prematuro e, por isso, imprudente tentar resolver conflitos na etapa de formulação, uma vez que são as decisões do cotidiano da implementação que realmente requerem negociação e compromisso entre grupos gestores, cujas decisões principais apenas podem ser tomadas quando existe uma percepção mais clara dos potenciais resultados da política à disposição dos implementadores. (DAGNINO *et al.*, 2002).

O processo de implementação no enfoque *bottom up* pode ser estudado segundo distintas perspectivas de análise, entre elas a perspectiva organizacional, quando o tipo de política é planejado em função do tipo da organização e de suas ações; perspectiva processual quando a implementação é um resultado de uma sucessão de processos; perspectiva comportamental quando há uma ênfase na necessidade de reduzir conflitos durante o processo e; perspectiva política quando padrões de poder e influência entre e intra organização são enfatizados. (DAGNINO *et al.*, 2002).

### 1.3.2 O papel dos indicadores na avaliação de políticas públicas

Embora já se encontrassem algumas contribuições importantes para a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos de 1920 e 1930, o desenvolvimento da área é recente, tendo adquirido corpo científico em meados dos anos de 1960 no âmbito das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais nas sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas. (JANNUZZI, 2006, p. 13).

A expectativa exagerada sobre as potencialidades do planejamento governamental de que seriam possíveis realizações de curto e médio prazo, sobretudo no contexto de crise fiscal do Estado a partir da década de 1970, repercutiu em insucessos, sucessos parciais e excessos do planejamento tecnocrático, descredenciando o sistema de indicadores sociais. Em meados da década de 1980, com aprimoramento das novas experiências de formulação e implementação de políticas

públicas como as de planejamento local e planejamento participativo, a pertinência instrumental dos indicadores sociais foi restabelecida. Passou-se a desenvolver esforços para aprimoramento conceitual e metodológico de instrumentos mais específicos de quantificação e qualificação das condições de vida, da pobreza estrutural e outras dimensões da realidade social. Constituiu-se, assim, um vasto e diversificado acervo de indicadores sociais que têm contribuído para desvelar as iniquidades históricas da realidade brasileira, tais como os indicadores demográficos e de saúde; educacionais e culturais; de mercado de trabalho; de renda e pobreza; habitacionais e de infraestrutura urbana; de qualidade de vida e meio ambiente; político-sociais e de opinião pública, além dos índices que compreendem um conjunto de indicadores. (JANNUZZI, 2006, p. 14).

Jannuzzi conceitua indicador social como:

Medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. Para a pesquisa acadêmica, o Indicador Social é, pois, o elo de ligação entre os modelos explicativos da Teoria Social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Em uma perspectiva programática, o Indicador Social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. (JANNUZZI, 2006, p. 15).

Importa ressaltar, portanto, que os indicadores sociais apresentam a função de subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, seja pelo poder público seja pela sociedade em geral. Permite, pois o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (JANNUZZI, 2006).

Para Minayo os indicadores constituem:

Parâmetros quantificados ou qualitativos que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo bem conduzidos (avaliação de processo) ou foram alcançados (avaliação de resultados). Como uma espécie de sinalizadores da realidade, a maioria dos indicadores dá ênfase ao sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas. (MINAYO, 2009, p. 84).

Autores e instituições conjugam a idéia de que indicadores podem ser construídos para medir ou revelar aspectos relacionados a diversos planos em observação, cuja utilidade, além de ser um dispositivo para medição, para o estabelecimento de parâmetros e para avaliação, são importantes instrumentos de gestão. Isto porque permite aos gestores operar sobre dimensões centrais de sistemas e de processos, monitorando situações que devem ser mudadas, incentivadas ou potencializadas seja no início de uma intervenção seja no final quando se avalia o alcance do que foi pretendido e previsto como resultado.

No entanto, é preciso utilizar bons indicadores. Os bons indicadores dependem de fatores como normalização e temporalidade, ou seja, que se atenha sempre à mesma especificação ou forma de medida, permitindo a comparabilidade e que seja produzido com regularidade, visando à formação de séries temporais e permitindo visualizar as tendências dos dados no tempo. Além disso, que sejam pactuados por quem os utiliza e quem pretende estabelecer comparabilidade no âmbito nacional ou internacional e que estejam disponíveis para um público amplo e de forma acessível, propiciando à opinião pública o acompanhamento do desempenho de instituições e de políticas públicas. (MINAYO, 2009, p. 84).

A escolha dos indicadores deve levar em conta ainda as concepções das organizações e sistemas que se pretende gerenciar ou transformar, fato este que pode apresentar diferentes níveis de facilidade ou complexidade, de modo a melhor adequá-los às políticas que serão analisadas. Ainda que os indicadores assinalem tendências, nenhum indicador pode apontar certeza absoluta quanto aos resultados de uma ação ou de um processo, pois sua função é apenas ser um sinalizador.

São, pois, instrumentos que não operam por si mesmos e indicam algo em relação a alguma coisa. (MINAYO, 2009, p. 85).

Há várias formas de se classificar os indicadores sociais, e a mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Outra classificação usual corresponde à divisão dos indicadores quantitativos e qualitativos. Os indicadores objetivos (quantitativos) se referem a ocorrências concretas ou entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis. Os indicadores subjetivos (qualitativos), por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade. A distinção entre indicadores descritivos e indicadores normativos é outra maneira de classificar os indicadores sociais. Os primeiros concentram-se na descrição de características e aspectos da realidade empírica, já os indicadores normativos, ao contrário, refletem explicitamente juízos de valor ou critérios normativos com respeito à dimensão social estudada. Para Jannuzzi todo indicador apresenta componente normativo:

Na realidade, todo Indicador Social ou Estatística Pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou os valores implícitos do que é socialmente bom ou ruim. Assim, a normatividade de um indicador é uma questão de grau, reservando-se o termo normativo a aqueles indicadores de construção metodologicamente mais complexa e dependentes de definições conceituais mais específicas. (JANNUZZI, 2006, p. 2006).

Além dos formatos apresentados, os indicadores podem ser definidos pela quantidade de informação usada para sua definição: indicadores simples ou compostos. Os indicadores simples são construídos a partir de uma estatística social específica, referida a uma dimensão social eleita. Ao contrário, os indicadores compostos, também chamamos de indicadores sintéticos ou índices sociais, são elaborados

mediante a aglutinação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma ou diferentes dimensões da realidade social. Conforme Jannuzzi (2006), a construção de indicadores compostos costuma ser justificada pela simplicidade e capacidade de síntese de vários indicadores em situações em que se precisa ter uma avaliação global do bem-estar, condições de vida ou nível socioeconômico de diversos grupos sociais.

Outra classificação, especialmente relevante para a análise e formulação de políticas sociais, é a diferenciação dos indicadores sociais quanto à natureza do ente indicado: se recurso (indicador-insumo), se realidade empírica (indicador-produto), se processo (indicador-processo). Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou materiais alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. Os indicadores-produto são aqueles vinculados às dimensões empíricas da realidade social, referidos às variáveis resultantes de processos sociais complexos. Os indicadores-processos são indicadores intermediários, que traduzem em medidas quantitativas e qualitativas o esforço operacional de alocação de recursos humanos, materiais ou financeiros (indicadores-insumo) para obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicadores-produto).

Há ainda outro sistema de classificação de interesse na formulação de políticas que diferencia os indicadores segundo os três aspectos relevantes da avaliação dos programas sociais: indicadores para avaliação de eficiência dos meios e recursos empregados; indicadores para avaliação de eficácia no cumprimento das metas e; indicadores de efetividade para avaliação dos efeitos do programa em termos de justiça social, de contribuição para aumento da sociabilidade e engajamento político, enfim, dos efeitos do programa em termos mais abrangentes de bem estar para sociedade. (JANNUZZI, 2006, p. 19-25).

O fundamental na investigação avaliativa é saber qual é a combinação mais adequada entre os tipos de indicadores, sejam eles quantitativos ou qualitativos, tangíveis ou intangíveis, diretos ou indiretos. Minayo, referencia Valarelli (*apud* MINAYO, 2009) ao recomendar que, no caso de avaliação de projetos sociais e de projetos educacionais, sejam utilizados sistema de indicadores, considerando alguns aspectos:

a) concepções, interesses e enfoques das organizações e atores envolvidos: a avaliação deve sempre surgir do processo de diálogo e de negociação entre todos os atores;

- b) contexto: cada investigação avaliativa deverá construir seu sistema de indicadores específicos porque, mesmo quando um conjunto de variáveis pode ser usado para vários projetos, os indicadores devem sinalizar condições específicas da realidade em avaliação;
- c) modelo de gestão: a forma de organização de uma proposta avaliativa deve contemplar um projeto claro, com objetivos e metas, conceitos básicos, conexão entre os diferentes investigadores e outros atores e desenhos metodológicos em seu sentido mais amplo. Os indicadores precisam estar articulados com as diferentes atividades que estão sendo avaliadas e servir de parâmetro para a tomada de decisões;
- d) recursos: a duração do projeto de avaliação e os recursos disponíveis também interferem na possibilidade de utilização de determinados indicadores, ou seja, cada questão a ser analisada precisa de um tempo específico e o indicador precisa estar adequado há este tempo. (MINAYO, 2009).

Outro aspecto a ser considerado na construção de indicadores é a relevância social da temática à qual o indicador se refere porque pode justificar sua produção e legitimar seu emprego no processo de análise, formulação e implementação de políticas. A relevância social do indicador e, portanto, a pertinência de sua produção e utilização é, pois, historicamente determinada, resultante da agenda de discussão política e social a cada sociedade ao longo de sua trajetória. Além disso, e por isso mesmo, todo indicador deve agregar duas propriedades básicas, a validade e confiabilidade. A validade de um indicador corresponde ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, a sua capacidade de refletir, de fato, o conceito abstrato. A confiabilidade de um indicador é uma propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados na sua construção.

Um indicador social deve ter, também, um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta. Para Minayo deve ser “sensível, específico, reprodutível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade.” (MINAYO, 2009, p. 87). Nada mais é que empregar indicadores de boa cobertura espacial e populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Agregado a esses elementos, para demonstrar a transparência da metodologia de construção do indicador, deve-se apresentar o componente de inteligibilidade, pois garante a transparência e comunicabilidade no uso programático do mesmo.



No monitoramento de políticas públicas, para que se possa acompanhar as mudanças social, avaliar o efeito de programas sociais implementados e corrigir eventuais distorções de implementação é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade. Também é preciso que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou à população a qual os programas estão direcionados.

Jannuzzi (2006) chama a atenção para a complexidade envolvida na construção de indicadores, dificultada pela inexistência de uma teoria formal que permita orientá-la com estrita objetividade. Afirma que, em tese, em primeiro lugar, é preciso garantir que existe, de fato, uma relação recíproca entre indicando (conceito) e os indicadores propostos. Isto é, é fundamental garantir a validade dos indicadores usados. Em segundo lugar, é preciso certificar-se da confiabilidade para as cifras calculadas. Inteligibilidade é outra propriedade importante, para garantir a transparência das decisões tomadas em bases técnicas. (JANNUZZI, 2006, p. 26-31).

Defende-se aqui, em concordância com Silva e Costa (2002), a idéia de que a utilização de estudos de avaliação de programas e projetos metodologicamente bem conduzidos permite que o processo decisório seja dotado de maior racionalidade técnica e gerencial, pois estar-se-ia gerando um instrumento de aperfeiçoamento do processo decisório por meio do conhecimento sistemático e organizado do funcionamento dos programas, dos obstáculos existentes para sua implementação no campo gerencial e operacional, dos resultados esperados e não esperados, entre outros aspectos que se pretenda observar. Neste sentido, gestores e organizações públicas que utilizam instrumentos adequados de avaliação de programas e projetos tendem a obter maior qualidade na aplicação de seus recursos. Isto porque, a partir de informações advindas de processos de avaliação, é possível identificar e incentivar os programas que funcionam com mais efetividade, eficiência e qualidade e reorientar aqueles com desempenho insuficiente para seu aperfeiçoamento, correção de erros e da superação de obstáculos. (SILVA; COSTA, 2002, p. 15)

## **2. A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL E SUAS IMPLICAÇÕES NA IDENTIDADE INSTITUCIONAL DO IFSC**

### **2.1 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL PELOS PERÍODOS BRASILEIROS**

O resgate da história das concepções e práticas de educação profissional no Brasil está além das dimensões escolares propriamente aceitas. Faz-se necessário considerar também aquelas produzidas em outros espaços sociais, tais como sindicatos, empresas, movimentos sociais. Todas presentes ao longo da história de constituição do país.

Durante os dois primeiros séculos de colonização portuguesa, chamado de período Brasil Colônia, cuja economia baseava-se essencialmente na agricultura açucareira e no trabalho escravo, segundo Manfredi observam-se práticas educativas informais nos engenhos de açúcar para escravos e homens livres que dispusessem de habilidades técnicas como força, habilidade e atenção e habilidades sociais como lealdade ao senhor e ao seu patrimônio. O ensino ocorria no próprio ambiente de trabalho sem padrões e regulamentações. (MANFREDI, 2002).

Com a expansão da agricultura açucareira, atividades de comércio e de prestação de serviço intensificaram-se em torno das áreas de exploração de açúcar, dando origem aos núcleos urbanos. Espaços onde colégios e residências jesuítas se fixaram e cujas escolas jesuítas constituíram-se como os primeiros núcleos de formação profissional oficial no Brasil. Ministravam cursos de formação de artesãos, de carpintaria, de ferraria, de construção de edifícios, de embarcações, de pintura, de produção de tijolos, de fabricação de medicamentos, entre outros. Não havia regulamentação homogênea para as práticas de ofícios, essas variavam de cidade para cidade e ficavam a cargo das corporações de ofícios dos jesuítas. Cunha (1978) afirma que em meados do século XVIII, os jesuítas mantinham no Brasil dezessete colégios e seminários.

Havia uma clara distinção entre a educação destinada a população abastada e a educação dos trabalhadores:

A educação destinada ao trabalhador apresentava características distintas daquelas oferecidas aos filhos da elite, sendo esta última de fundo abstrato, distante do mundo e da realidade, priorizando o ensino superior e deixando ao abandono a educação primária, já que os filhos de famílias ricas podiam receber um ensino individualizado junto aos preceptores ou serem enviadas aos colégios internos. (CUNHA, 1978, p. 32).

Com a mudança de estatuto para Império, o Brasil expandiu atividades econômicas industriais no país para além da agricultura e deu início à organização do sistema escolar brasileiro. As primeiras instituições públicas a serem fundadas foram as de ensino superior, destinadas a formar pessoas para exercerem funções qualificadas no Exército e na Administração do Estado. Os demais níveis de ensino, chamados à época de primário e secundário, serviam como cursos propedêuticos preparatórios à universidade. Paralelo ao sistema escolar público, o Estado desenvolvia práticas de ensino com objetivo específico de promover a formação da força de trabalho diretamente ligada à produção. (MANFREDI, 2002).

Segundo a autora, as iniciativas de educação profissional deste período partiam de associações civis, religiosas e filantrópicas, e das esferas estatais exclusivamente, ou em parceria com grupos da sociedade civil, mediante repasse financeiro por parte do Estado. Eram, portanto, ministradas nas academias militares, entidades filantrópicas e nos liceus de artes e ofícios. (MANFREDI, 2002).

Por parte do Estado, o ensino voltado ao trabalho era compulsório, quando determinado serviço público exigia maior quantidade de mão-de-obra, ensinando ofícios aos menores dos setores mais pobres e excluídos da sociedade: órfãos, abandonados, em situação de mendicância. As crianças e jovens eram encaminhados para as casas oficiais onde recebiam instruções básicas (matemática, escrita, leitura) e ofícios (tipografia, encadernação, alfaiataria, sapataria, por exemplo). Ao final da formação, o artífice tinha que permanecer por mais três anos nas casas de formação, trabalhando nas oficinas para pagar pela aprendizagem recebida e para formar renda que este levaria consigo ao sair da casa. Os liceus de artes e ofícios, por sua vez, tinham acesso livre, exceto para os escravos, e eram divididos em dois grupos: um para

formação erudita, com cursos de artes e de ciências aplicadas e outro para formação profissional. (MANFREDI, 2002).

A autora afirma que tanto as práticas educativas promovidas pelo Estado, como as promovidas pela iniciativa privada, no Brasil Império, refletiam duas concepções distintas: uma de natureza assistencialista e compensatória, destinada aos pobres, “de modo que pudessem, mediante o trabalho, tornar digna a pobreza” (MANFREDI, 2002, p. 78); a outra como veículo de formação para o trabalho artesanal, “considerado qualificado, socialmente útil e também legitimador da pobreza” (MANFREDI, 2002, p. 78). Outrossim, afirma que:

Ideologicamente e politicamente, tais iniciativas constituíam mecanismos de disciplinamento dos setores populares, no sentido de conter ações insurrecionais contra a ordem vigente e legitimar a estrutura social excludente herdada do período colonial. (MANFREDI, 2002, p. 78).

Assim, pela educação destinava-se às camadas pobres “a submissão aos desígnios de uma vida fadada à obediência” cuja condição de trabalhador recaia precocemente. Já a elite se preparava para assumir outros papéis oficialmente reconhecidos na vida adulta. (CUNHA, 1978, p. 45).

O período seguinte, chamado de Primeira República, foi marcado por mudanças socioeconômicas, em decorrência da abolição da escravatura, pela imigração dos países europeus e pela expansão da economia cafeeira. Neste ínterim, empreendimentos industriais e a consolidação de grandes centros urbanos, estimularam o incremento de serviços de infra-estrutura urbana, de transportes e edificações com o uso de novas tecnologias, o que gerou a necessidade de qualificação profissional. Em virtude deste contexto, mudanças no sistema escolar foram sendo operadas até meados da década de 1930.

As instituições destinadas ao ensino compulsório cederam espaço a uma rede de escolas públicas de âmbito estadual e federal e de iniciativa privada, como as igrejas e sindicatos. Os destinatários deste novo sistema eram os pertencentes a setores populares urbanos que desejavam se tornar trabalhadores assalariados. Como assinala Moraes (*apud* MANFREDI, 2002, p. 80) “a montagem e a organização do sistema de ensino profissional iriam constituir, um processo institucionalizado de qualificação e disciplinamento dos trabalhadores livres dos setores urbanos”.

Efetivamente, foi o Decreto nº 7.566, de 23 de dezembro de 1909, assinado pelo então presidente Nilo Peçanha que concretizou a reforma no ensino profissional. A finalidade educacional das Escolas de Aprendizizes Artífices era a formação de operários e de contramestres, por meio do ensino prático e de conhecimentos técnicos transmitidos aos menores, de acordo com as necessidades do Estado da Federação em que a escola estivesse sediada. Segundo Cordeiro e Costa (2006) a criação das escolas de aprendizes artífices foi o ponto de partida para a emergência das escolas técnicas federais. Em 1937, com a outorga da Constituição que previa o ensino técnico, profissional e industrial, foi assinada lei que transformou as Escolas de Aprendizizes em Liceus Industriais e que considerava o ensino profissional um curso de nível médio, cujo acesso dependeria de exame admissional. (MANFREDI, 2002).

Em 1942, novamente se estabeleceram mudanças no ensino profissional, com a criação da Lei Orgânica do Ensino Industrial, Lei nº 4.073, de 03 de janeiro, em que as escolas de artífices deveriam adequar-se (currículos e instalações físicas) para o ensino de atividades próprias da indústria da época, como a produção fabril por exemplo. Transformaram-se, então, em Escolas Industriais e Técnicas. (MANFREDI, 2002).

No plano da iniciativa privada e confessional, destaca-se o sistema de ensino construído pela ordem dos padres salesianos, originária da Itália. Os aprendizes, já com a escola primária concluída, frequentavam cursos de cinco a seis anos de duração, nos quais se ministravam educação geral, com predominância religiosa. No âmbito da educação profissional, era oferecida preparação para ofícios como tipografia, marcenaria, alfaiataria, marmoraria. As escolas funcionavam como espaços de produção de trabalhos através de encomendas de terceiros para subsidiar os custos com a produção. A autora aponta que as escolas salesianas começaram a entrar em decadência em meados da década de 1910, quando a concentração de padres voltou-se para o ensino secundário, mais solicitado pelas famílias abastadas da época. (MANFREDI, 2002).

Além destas iniciativas, nas primeiras décadas do século XX, emergiram projetos de educação profissional organizados por sindicatos, na época designados Uniões de Trabalhadores. Embora numericamente pouco expressiva, a proposta de educação predominante no movimento operário-sindical, era a anarco-sindicalista, cuja educação era considerada o veículo de conscientização, de formação de “novas

mentalidades e ideais revolucionários” (MANFREDI, 2002, p. 91). Especificamente no tocante à educação profissional, o mais comum era a aceitação de que se aprendia na própria fábrica com os colegas de trabalho. Contudo, à medida que demandas técnicas foram sendo exigidas, as organizações de trabalhadores passaram a preocupar-se em oferecer formações sistemáticas. Essas experiências foram interrompidas com a sindicalização oficial promovida durante o Estado Novo, já que quase sempre durante a formação profissional incluíam-se atividades político-culturais. (MANFREDI, 2002).

Manfredi avalia que na Primeira República a educação profissional caracterizou-se:

Ao lado da concepção assistencialista e compensatória, pelo surgimento da concepção católico-humanista, orientada pelo trabalho como antídoto à preguiça, à vadiagem e às idéias revolucionárias, a concepção anarco-sindicalista e educação integral e, finalmente, a visão de formação profissional para o mercado de trabalho – para o exercício de funções e atribuições dos postos de trabalho, segundo padrões do regime fabril e do trabalho assalariado. [...] configurar-se-iam como matrizes político-pedagógicas de referência ao longo de todo o século XX. (MANFREDI, 2002, p. 94).

No Estado Novo, legitimou-se a separação entre o trabalho manual e o intelectual, consubstanciando um modelo educacional que ressaltava a separação entre a divisão social do trabalho e a estrutura escolar. Como afirma Manfredi (2002, p. 95), era “um ensino secundário destinado às elites condutoras e os ramos profissionais do ensino médio destinados às classes menos favorecidas”. A política educacional passou a ter a seguinte configuração: o ensino primário, com duração de quatro a cinco anos, destinado a crianças de sete a doze anos; o ensino médio, destinado a jovens com mais de doze anos, compreendendo cinco ramos - um deles com objetivo de formar dirigentes e preparação para o ensino superior e os demais com objetivo de formar força de trabalho específica para os setores de produção e da burocracia (ensino agrícola, ensino industrial, ensino comercial, ensino normal). (MANFREDI, 2002).

A autora afirma que os cursos superiores permaneceram com a mesma estrutura anterior aos anos de 1930, qual seja não havia possibilidade de os concluintes de cursos profissionais se candidatarem a cursos de nível superior. Aos poucos foi sendo propiciada abertura para o acesso, no entanto apenas para os cursos relacionados à área em que havia cursado o ensino profissional. (MANFREDI, 2002).

Cordeiro e Costa (2006) revelam que a intencionalidade contida no fortalecimento da educação técnico-profissional, seja no meio rural seja no meio urbano, estava no combate aos problemas dos “inadaptados sociais”, submetendo-os ao mundo do trabalho. A educação passou a ser um instrumento de manutenção e defesa da ordem social vigente e meio de difusão do Estado Novo por meio do culto à pátria e as tradições.

A lógica dualista, calcada na diferenciação de classes sociais permaneceu por mais quase duas décadas após findado o Estado Novo. Os mecanismos legais e as estruturas formativas construídas entre as décadas de 1940 e 1970, assinaladas pela intervenção econômica internacional, abrem espaço para uma compreensão da política de educação como *locus* de reprodução das relações de poder no processo de dominação político-econômico, o que auxiliou na cristalização de práticas dualistas. Alves (*apud* MANFREDI, 2002, p. 102) nos traz que a concepção de educação escolar acadêmico-generalista, caracterizava-se pelo “acesso a um conjunto básico de conhecimentos que eram cada vez mais amplos, à medida que progrediam os estudos”, e que a educação profissional caracterizava-se por:

Um conjunto de informações relevantes para o domínio de seu ofício, sem aprofundamento teórico, científico e humanístico que lhe desse condições de prosseguir nos estudos ou mesmo de se qualificar em outros domínios. (ALVES *apud* MANFREDI, 2002, p. 103).

Especialmente na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubtschek, a política de educação, sobretudo a técnico-profissional foi estimulada porque, para o presidente, sem ela o Brasil não poderia ser um país modernizado. Essa valorização da educação profissional encontra ressonância na intensificação das mudanças ocorridas em razão do crescimento dos setores secundários e terciários que exigiam experiências profissionais. Neste contexto foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024/61 que reconhecia a articulação entre ensino profissional e ensino regular e

estabelecia a equivalência entre cursos profissionalizantes e propedêuticos no que se refere a possibilidade de prosseguimento dos estudos. (CORDEIRO; COSTA, 2006).

Apenas após 1970, durante o regime militar, é institucionalizada a profissionalização universal e compulsória para o ensino secundário, através da Lei nº 5.692 de 1971 que estabelecia, formalmente, a equiparação entre o curso secundário e os cursos técnicos. Manfredi (2002) salienta que neste período, o país objetivava participar da economia internacional e, por isso, delegou ao sistema educacional a atribuição de preparar os recursos humanos absorvíveis pelo mercado de trabalho.

Com a crise econômica dos anos 1980, se coloca em xeque os ideários liberais e as políticas de bem-estar social e, na área da educação, começam a surgir questionamentos referentes à dimensão da democratização da educação e da responsabilidade do Estado em assumi-la. O governo militar que já vinha perdendo legitimidade política foi compelido a rever suas estratégias econômicas e políticas e a reorientar a política educacional tendo em vista as novas diretrizes do processo de modernização do capital. Sinalizavam os organismos de cooperação internacionais para novas estratégias de valorização do capital mediante o avanço das inovações tecnológico-organizacionais. Começa a tornar-se hegemônico o discurso neoliberal em relação à necessidade de reformas econômicas e da redução do papel do Estado na economia, nas políticas públicas e nas relações de emprego. Por sua vez, essas inovações tecnológicas rebatem nos métodos de produção, na gestão e organização das empresas, nas relações de trabalho e, diretamente, nos perfis de formação e qualificação dos trabalhadores. (CARDOZO, 2007).

As mudanças na esfera econômica e os ideários internacionais refletem na elaboração de documentos normativos relacionados à educação, que tem na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o estabelecimento da educação como direito social reafirmado e regulamentado na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB) que prevê entre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, visando à formação do educando para o exercício da cidadania e para a qualificação ao trabalho. Premissas essas, que seguem os preceitos internacionais, mesclando os ideais de igualdade sob a égide da cidadania ao mesmo tempo em que apresentam direcionamento para formação voltada à inserção no mercado de trabalho em sentido estrito.



Especificamente no campo da formação profissional, o modelo construído a partir da década de 1930 “combinou o cerceamento e o enquadramento institucional das associações de trabalhadores a uma política de convencimento e de disputa de hegemonia no plano ideológico”. (MANFREDI, 2002, p. 98). Foi assim que se procedeu a mudança de estatuto das representações sindicais de proteção do trabalhador, para uma postura corporativista. Isto dismantelou as iniciativas de formação profissional empregadas pelos trabalhadores e abriu espaço para a construção de um sistema de formação profissional privado e paralelo ao Estado, gerido pelos sindicatos patronais, o chamado Sistema S, que teve suas primeiras estruturas organizadas nos anos de 1942 e 1943. (MANFREDI, 2002).

O Sistema S é representado por uma rede de educação profissional paraestatal, organizada e gerenciada pelos órgãos sindicais de representação empresarial. Formam esta rede, então, o setor industrial, através do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social da Indústria (Sesi); o setor de comércio e serviços, através do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Serviço Social do Comércio (Sesc); o setor agrícola, através do Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar ); e o setor de transportes, através do Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes (Senat) e Serviço Social em Transportes (Sest). Além dessas entidades, o Sistema S, também abriga o Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae) e o Serviço Social das Cooperativas de Prestação de Serviços. (MANFREDI, 2002).

Embora possuam uma estrutura organizativa, de gestão e de financiamento comum, estes organismos não se constituem como um corpo homogêneo. As diferenças decorrem da história particular de cada entidade, do contexto em que foram criadas e de sua própria articulação interna. O Senai e o Sesi, foram criadas na década de 1940 em virtude da necessidade de expansão da indústria nacional, no contexto das políticas desenvolvimentistas do período varguista. O projeto que culminou com a criação e a institucionalização fazia parte da estratégia empregada pelos industriais paulistas para disciplinar o trabalhador brasileiro e garantir a coesão social, alicerçados nas premissas de colaboração entre capital e trabalho e na representação de que o desenvolvimento industrial interessava ao país, independente da condição de classe. (MANFREDI, 2002). A autora faz crítica ao modo como tais organizações se legitimaram socialmente, ao afirmar que:

Assim é que nascem com a pretensão de ser organismos públicos, embora sempre tenham tido uma gestão privada, a cargo das entidades de representação patronal, o que revela as relações de cumplicidade entre tais associações sindicais e os grupos que mantêm o poder no interior do Estado brasileiro e explica as disputas recorrentes, no campo político e ideológico, com os setores organizados dos trabalhadores industriais. (MANFREDI, 2002, p. 182).

Na mesma década, foram criados o Senac e o Sesc, por meio de decretos assinados por Gaspar Dutra, presidente à época, que autorizava a instalação e administração de escolas de aprendizagem comercial para trabalhadores menores de idade e cursos de formação continuada e especialização para comerciários adultos. Um destas escolas foi o Senac e, logo em seguida foi criado o Sesc com objetivo de apoiar à saúde do trabalhador. (MANFREDI, 2002).

O Senar foi criado em 1976 e extinto em 1988. Em 1991 foi recriado nos moldes do Sistema S, com o grande objetivo de organizar, administrar e executar o ensino da formação profissional rural e a promoção dos produtores e trabalhadores rurais e seus familiares. Ainda na década de 1990 foram criados o Senat e o Sest, com objetivo de apoiar a aprendizagem e socialmente os trabalhadores exclusivamente do setor de transportes. Além deste, foi criado o Sebrae que se constitui como serviço social autônomo, pertencente a sociedade civil, sem fins lucrativos, com objetivo de atender ao segmento privado no que se refere ao fomento e a difusão de programas e projetos que visam a promoção e fortalecimento das micro e pequenas empresas. (MANFREDI, 2002).

Até a aprovação da LDB de 1996, o ensino profissionalizante no Brasil configurava-se, então por uma rede de escolas públicas mantidas pela União, estados e municípios, subordinadas ao poder federal e uma rede mantida por entidades privadas, cuja maior representatividade está, ainda hoje, no Sistema S. (MANFREDI, 2002).

É a partir dos anos de 1990 com as mudanças técnico-organizativas introduzidas com a adoção do padrão capitalista de acumulação flexível que o sistema educacional começa efetivamente a ser questionado. De um lado, há a necessidade de se atender ao grande déficit de escolarização no ensino fundamental, médio e profissionalizante e, de outro responder as exigências de uma nova

institucionalidade que desse conta da reestruturação produtiva, da expansão internacional da economia brasileira e da pressão pela ampliação dos direitos sociais. (MANFREDI, 2002).

## 2.2 OS PROJETOS EDUCACIONAIS EM DISPUTA NA DÉCADA DE 1990

A reforma do ensino médio e profissionalizante implantada na década de 1990, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394 de 1996, é fruto de um processo de disputas político-ideológicas empreendidas no seio da sociedade brasileira.

No âmbito do poder público estavam em disputa dois projetos distintos, um da então Secretaria de Ensino Técnico (hoje, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica) e outro do Ministério do Trabalho e Emprego. O primeiro projeto, baseado na experiência de países desenvolvidos, objetivava investimentos na formação e no desenvolvimento de recursos humanos com vistas a:

Implementar uma nova ordem nas estruturas de produção e consumo de bens e serviços, [que] repousaria numa forte base de sustentação a ser construída por uma sólida educação geral tecnológica, voltada para a preparação de profissionais capazes de absorver, desenvolver e gerar tecnologia. (KUENZER, 1997, p. 40).

Para o Ministério do Trabalho e Emprego, a educação profissional era vista como parte de um plano nacional de desenvolvimento econômico e tecnológico sustentado e articulado a outras políticas de emprego, de trabalho e de renda. (MANFREDI, 2002).

No âmbito da sociedade civil, que envolvia entidades profissionais de educação, organizações populares e sindicatos, defendia-se a criação de uma escola básica unitária, sustentada pela justificativa de construção de um sistema de educação nacional integrado que propiciasse a unificação entre trabalho, ciência, tecnologia e cultura. (MANFREDI, 2002). A proposta defendia a formação profissional após a conclusão da escola básica, por meio do qual se buscariam novas maneiras de valorizar e desenvolver as capacidades

para trabalhar técnica e intelectualmente, “garantindo aos jovens e adultos a possibilidade de fazer parte da construção social como cidadãos e trabalhadores”. (MANFREDI, 2002, p. 121). Além disso, previam a universalização do ensino público e gratuito, estendendo a obrigatoriedade ao ensino médio.

O empresariado, por sua vez, recomendava o aumento da escolaridade básica, da melhoria da qualidade da escola pública de nível fundamental e da reformulação e ampliação do sistema de ensino profissional, mantendo sua natureza dual, qual seja formação profissional para a população de baixa renda e ensino generalista para os que desejassem formação intelectual. No que diz respeito à educação desenvolvida pelas empresas, o empresariado continuava mantendo seu espaço, renovando e ampliando convênios com as entidades por eles gerenciadas. (MANFREDI, 2002).

A reforma do ensino médio e profissional oficial, aplicada no governo de Fernando Henrique Cardoso, considerando as propostas em debate, anunciava como objetivo central “a melhoria da oferta educacional e sua adequação às novas demandas econômicas e sociais da sociedade globalizada, portadora de novos padrões de produtividade e competitividade”. (MANFREDI, 2002, p.128).

Manfredi (2002, p.129), reflete que nesta proposta, o ensino médio apresenta uma trajetória única, articulando conhecimentos e competências para o exercício da cidadania e para o trabalho sem, contudo ser profissionalizante, ou seja, prepara “para a vida”. Com caráter complementar, está a educação profissional, com objetivo permanente de desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e destinada a alunos egressos do ensino fundamental, médio, superior, e também para trabalhadores jovens e adultos, independente da escolaridade que possuem.

Especificamente sobre a educação profissional, é lançado o Decreto nº 2.208 de 1997 que regulamenta os artigos 39 a 42, da LDB, Capítulo III, Da Educação Profissional:

Art. 39. A educação profissional e tecnológica, no cumprimento dos objetivos da educação nacional, integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia.

§ 1º Os cursos de educação profissional e tecnológica poderão ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de

diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino.

§ 2º A educação profissional e tecnológica abrangerá os seguintes cursos:

I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II – de educação profissional técnica de nível médio;

III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

§ 3º Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação organizar-se-ão, no que concerne a objetivos, características e duração, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação.

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional e tecnológica, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Art. 42. As instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade. (BRASIL, 2008).

O referido Decreto traz como objetivos da educação profissional, os seguintes: formar técnicos de nível médio (destinado aos que cursam ou são egressos do ensino médio) e tecnólogos de nível superior (destinado a egressos de nível médio ou técnico) para os diferentes setores da economia; especializar e aperfeiçoar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos e; qualificar, requalificar e treinar jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade, para a sua inserção e melhor desempenho no exercício profissional. (MANFREDI, 2002).

Importa salientar que a reforma na educação média e profissional foi assegurada pelo financiamento integrado entre Ministério da Educação e Cultura (MEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial; organismos internacionais, estes, que corroboraram com a proposta implementada pelo governo brasileiro. (MANFREDI, 2002).

A autora chama a atenção para a continuidade e reforço à dualidade entre o ensino médio propedêutico e o profissional, contida na proposta referendada pela LDB:

O desmembramento dos dois tipos de ensino recriará, necessariamente, a coexistência de redes de ensino separadas, que funcionarão com base em premissas distintas: o sistema regular com uma perspectiva de preparação para a comunidade dos estudos em nível universitário, e o sistema profissional ancorado à lógica do mercado. (MANFREDI, 2002, p. 135).

Afirma também que esta divisão auxilia na contensão dos conflitos sociais por ausência de emprego:

A ampliação da rede de ensino médio de formação mais generalista funcionaria, também, como um freio para o ingresso no mercado formal de trabalho, atuando como mecanismo 'compensatório' e regulador de tensões sociais, já que os empregos que exigem maior qualificação técnica tendem a ficar restritos, por causa dos processos de reorganização em curso, a reduzida parcela da população. (MANFREDI, 2002, 135).

A rede de educação profissional reflexo da nova normatização da educação profissional efetiva-se, portanto, pela composição de diferentes segmentos, a saber: ensino médio e técnico, incluindo redes federal, estadual, municipal e privada; Sistema S; universidades públicas e privadas que oferecem serviços de extensão e atendimento comunitário; escolas e centros mantidos por sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações mantidas por grupos empresariais; organizações não-governamentais de cunho religioso e comunitário e; ensino profissional livre concentrado nos centros urbanos, basicamente na modalidade à distância. (MANFREDI, 2002).

No que se refere a Rede Federal de Educação Profissional, na atualidade, o sistema de educação profissional mantido pelo governo federal é integrado por uma rede de escolas, assim constituída: Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais; Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG); Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. (BRASIL 2008).

### 2.3 DESDOBRAMENTOS INSTITUCIONAIS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL OFICIAL

O ensino profissional teve seu início marcado pela necessidade de ocupar os excluídos da sociedade. No início na década de 1900 diante do crescimento populacional urbano surge com o objetivo de:

Facilitar às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes na luta pela existência; que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavoráveis da fortuna como o indispensável preparo técnico intelectual, como fazê-lo adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime. (BRASIL *apud* ALMEIDA, 2002, p. 08).

As primeiras Escolas de Aprendizizes Artífices foram então criadas pelo Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909, destinada ao ensino profissional primário para formação de “operários e contramestres”. Direcionada aos desfavorecidos que não sofressem “moléstia infecto-contagiosa e não tivessem defeitos que impossibilitassem para o aprendizado do ofício”. (BRASIL *apud* ALMEIDA, 2002, p. 09).

Em meados da década de 1930, o Brasil apresenta intenso crescimento industrial, exigindo mão-de-obra qualificada para o setor. O governo federal, para responder a esta demanda, decide propagar e fortalecer o ensino industrial com a transformação das Escolas de Aprendizizes em Liceus Industriais com o objetivo de formar profissionais especializados para a indústria. (BRASIL *apud* ALMEIDA, 2002). Importa salientar que é nesta década que as políticas

públicas brasileiras se iniciam de maneira mais contundente e apenas algumas categorias profissionais possuíam direito de acesso. Por isso, aprender um ofício e integrar-se ao mercado de trabalho era fundamental e um dos valores sociais respeitados e seguidos.

No final da década de 1950, ainda sob a conformação dos Liceus/Escolas/Centros Industriais, começa-se a vislumbrar uma formação mais ampliada, como pode ser observado na Lei nº 3.552 de 16 de fevereiro de 1959. A lei, que transforma as configurações existentes em Escolas Técnicas, dispunha sobre a organização escolar administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial que passavam a ter como objetivo:

Proporcionar uma base de cultura geral e iniciação técnica que permitissem ao educando integrar-se na comunidade e participar do trabalho produtivo ou prosseguir seus estudos, como também, preparar o jovem para o exercício da atividade especializada, de nível médio. (ALMEIDA, 2002, p. 51).

A década seguinte foi marcante para o ensino técnico com a mudança de nomenclatura e estatuto fornecido aos Liceus Industriais, passando a se chamar Escola Técnica Federal. As mudanças principais relacionam-se à estrutura didático-pedagógica, com a introdução de assessoria técnico-pedagógica; adoção de estágio curricular; reformulação de currículos. (ALMEIDA, 2002).

Em 1994, mais uma mudança foi operada com a Lei nº 8.948 que dispunha sobre a transformação das Escolas Técnicas em Centros Federais de Educação Tecnológica para a constituição de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Nota-se que desde 1978 algumas iniciativas isoladas de transformação de Escolas para Centros Federais já haviam sido operadas, a saber: escolas dos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia e Maranhão. (MANFREDI, 2002).

Um dos objetivos desta mudança foi impulsionar essas instituições a formar profissionais especializados de nível superior em tempo menor que as graduações tradicionais. São os cursos superiores de tecnologia, cuja formação é direcionada ao fazer profissional. (ALMEIDA, 2002). Como retrata Militão, “a idéia estrutural básica dos Cefets é a verticalização do ensino, ou seja, a oferta, em uma mesma instituição, de cursos profissionais e diferentes graus e níveis de ensino,



em estreita integração e articulação com o sistema produtivo”. (MILITÃO *apud* MANFREDI, 2002, p. 162).

A última mudança ocorreu recentemente com a Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e estabelece a transformação dos Centros Federais em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Estes, além da formação profissional pretendem incentivar a capacidade tecnológica permitindo a incorporação e o desenvolvimento de tecnologias adequadas às necessidades do país no interior do sistema produtivo. De maneira detalhada as finalidades e características são:

Oferecer educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional; desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais; promover a integração e a verticalização da educação básica e à educação profissional e superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoa e os recursos de gestão; orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento de arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal; constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento do espírito crítico, voltado a investigação empírica; qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica dos docentes das redes publica de ensino; desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica; realizar e estimular a pesquisa aplicada, a

produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico; promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltas à preservação do meio-ambiente. (BRASIL, 2008).

Observadas as finalidades e características, a lei traz como objetivos dos Institutos Federais, os que seguem:

Ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos; ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica; realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade; desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos; estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e ministrar em nível de educação superior: cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional; cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento; cursos de pós-graduação lato sensu

de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica. (BRASIL, 2008).

Este é o desafio que se coloca nos anos mais recentes para a Política Pública de Educação Profissional do país. Ela deve dar conta de atender a dois segmentos diferenciados: a um determinado público “pressupõe ações educativas de conteúdos mais complexos e que requisitam maiores níveis de escolaridade.” A outro tipo de público que, no geral, encontra-se na informalidade e tem perfil de baixa escolaridade e qualificação, o foco está em minorar os efeitos danosos da exclusão do mercado de trabalho. (PEREIRA, 2007, p. 2).

Apesar das mudanças advindas das intervenções estatais, em resposta as crescentes demandas socioeconômicas de cada época, as escolas de ensino profissional, mantém a tendência de uma formação técnica voltada à qualificação para o mercado de trabalho e o incentivo às pesquisas também tendem a responder ao mercado, haja vista que se prevê o desenvolvimento dos arranjos produtivo.

Ainda que seja um ensino voltado às exigências produtivas e às tendências macro-econômicas, reconhece-se que permanece a preocupação com a formação da população excluída dos processos socioeconômicos tradicionais. Por isso, preza-se pela garantia de democratização do acesso, bem como da permanência e do êxito escolar de grupos excluídos socialmente. Para responder a essas necessidades a política de educação, em termos gerais, aponta para a necessidade do fortalecimento de políticas voltadas à assistência social ao estudante; à inclusão da pessoa com necessidades educacionais especiais; às ações afirmativas, entre outras que podem ser observadas nos programas estratégicos desenvolvidos pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.<sup>3</sup> Todas estas, concebidas como políticas de inclusão social, por meio da educação.

---

<sup>3</sup> Programa Brasil Profissionalizado; Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos; Programa Escola Técnica Aberta do Brasil; Rede Certific; Programa Mulheres Mil, nos estados no Norte e Nordeste; Programa de Educação, Tecnologia e Profissionalização para pessoas com Necessidades Educacionais Especiais; Rede Nacional de Pesquisa e Inovação em Tecnologias Digitais. (SETEC, 2009).

## 2.4 O IFSC

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina é constituído por sete *campi*: Campus Araranguá, Campus Chapecó, Campus Jaraguá do Sul, Campus Joinville, Campus Florianópolis, Campus Florianópolis-Continente e Campus São José. Além dos campi atuais, o IFSC terá mais nove *campi* em 2010, localizados nos seguintes municípios: Lages, Itajaí, Gaspar, Criciúma, Canoinhas, São Miguel do Oeste, Palhoça, Xanxerê e Jaraguá do Sul. Os dois últimos caracterizam-se como escola federalizada, ou seja, escolas cuja administração antes era municipal ou estadual ou ainda privada e passa a ser da administração federal. Estão em implantação também Núcleos Avançados, cujos professores e estrutura curricular pertencem ao IFSC e a estrutura física e administrativa pertence a outras organizações nos municípios de Urupema, Caçador, São Carlos, Garopaba, Itapema e São Joaquim. Além desses, há a implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos que se constituem em centros de excelência, voltados para a capacitação tecnológica da população com base na vocação produtiva da região, nos municípios de Imbituba, Tubarão, Navegantes e Biguaçu.<sup>4</sup> O IFSC também oferece cursos na modalidade Educação à Distância nos seguintes pólos: Jales (SP), Foz do Iguaçu (PR), Nova Londrina (PR), Cachoeira do Sul (RS), São João do Polêsine (RS), Tapejara (RS), Tio Hugo (RS), São José (SC) e Itapoá (SC). Possui, além dos *campi*, uma Reitoria, localizada no município de Florianópolis, de onde partem as diretrizes gerais para o funcionamento da instituição. A estrutura organizacional do IFSC, de formatação departamentalizada e hierarquizada<sup>5</sup>, onde importa destacar a Coordenadoria de Inclusão e Assuntos Estudantis, *lócus* do planejamento e monitoramento das ações de inclusão institucionais. (IFSC, 2009).

O IFSC possui uma estrutura organizacional administrativa e didático-pedagógica independente, caracterizada pela descentralização, flexibilização e autonomia dos campi na operacionalização de suas

---

<sup>4</sup> Desde 2003 o governo federal vem investindo no processo de expansão e interiorização da rede federal de educação profissional. A partir deste ano, o número de escolas passa de 140 em 2002 para mais de 354 até final de 2010 e o número de vagas aumentará em 212,5%. (SETEC, 2009).

<sup>5</sup> Anexo A.

ações. Essa estrutura é conjugada sob a forma de Sistema, buscando a integração e o padrão nas ações de planejar e executar. (IFSC, 2009).

Considerando que o IFSC prima por sua função social, faz-se necessário que sua gestão pedagógica, administrativa e financeira seja democrática e transparente, para que na pluralidade de visões constitua-se o caráter público das práticas da instituição. Para tal, os processos de decisão devem ser coletivos, participativos, de modo que as escolhas efetuadas sejam legítimas e os integrantes da comunidade acadêmica vejam-se corresponsáveis pela execução e acompanhamento das ações. [...] Nos processos de gestão, é fundamental ressaltar que as pessoas são os agentes das mudanças. Os gestores e cada membro da comunidade acadêmica, em particular, têm contribuição indispensável na construção da gestão democrática. (IFSC, 2009, p.31).

Essa concepção de gestão envolve diferentes inserções na realidade, cujos princípios estabelecidos pelo IFSC para responder a esta complexidade são:

- a) interdisciplinaridade (equipes de diferentes áreas, perfis profissionais e linguagens);
- b) complexidade (as situações agregam cada vez mais um número maior de variáveis);
- c) exiguidade (o tempo, os prazos de ação/reação são cada vez mais exíguos);
- d) multiculturalidade (o gestor está exposto a situações de trabalho com elementos diferenciados do ponto de vista da cultura organizacional);
- e) inovação (tanto as forma de gestão quanto as tecnologias da informação e da comunicação, oferecem constantemente novas oportunidades e ameaças);
- f) competitividade (o cenário externo à instituição é competitivo e diferenciado, exigindo do gestor uma postura proativa frente às mudanças, como também a consideração deste aspecto no processo de tomada de decisão). (IFSC, 2009).

Inerente ao modelo de gestão estabelecido pelo IFSC, a avaliação consta como processo indispensável e sistemático, tanto no que se refere à avaliação dos processos, quanto à avaliação de âmbito institucional e

educacional. O IFSC sinaliza para a presença do processo avaliativo em todos os momentos, de modo que seja um processo sistêmico, reflexivo e participativo, voltado a realimentar os processos e redimensioná-los. (IFSC, 2009).

Tem por finalidade formar e qualificar profissionais no âmbito da educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, para os diversos setores da economia, bem como realizar pesquisa aplicada e promover o desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, especialmente de abrangência local e regional, oferecendo mecanismos para a educação continuada. A missão é desenvolver e difundir conhecimento científico e tecnológico, formando indivíduos capacitados para o exercício da cidadania e da profissão. E tem como visão de futuro consolidar-se como centro de excelência na educação profissional e tecnológica no Estado de Santa Catarina. (IFSC, 2009).

#### **2.4.1 A história institucional do IFSC**

A instituição, que em 2009 comemorou cem anos de história, vivenciou várias modificações em sua trajetória como escola profissionalizante, bem como outras atuais Instituições Federais de Ensino no país. Sua origem, conforme ALMEIDA (2002) deu-se em 1909 como **Escola de Aprendizizes Artífices** através do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, assinado pelo então Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Nilo Peçanha, em execução da Lei nº 1.606, de 29 de dezembro de 1906.

A Escola foi instalada em Florianópolis, na Rua Almirante Alvim, nº 17 em prédio cedido pelo então Governador do Estado de Santa Catarina, Coronel Gustavo Richard. Dez anos após a sua instalação, a Escola de Aprendizizes Artífices de Santa Catarina transferiu-se para outro prédio, situado na Rua Presidente Coutinho, onde permaneceu até o ano de 1962, quando então se mudou, em definitivo, para o atual prédio, localizado na avenida Mauro Ramos. (IFSC, 2009).

Na década de 1930, durante a Era Vargas, o crescimento da indústria foi significativo. Em razão do crescimento avançado da industrialização no país, em 1937 a escola passou através da Lei nº 378

de 13 de janeiro de 1937, a denominar-se **Liceu Industrial de Florianópolis**, e depois em 1942, após publicação do Decreto-Lei nº 4.127, de 23 de fevereiro de 1942, que estabelecia as bases da organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial, transformou-se em **Escola Industrial de Florianópolis**. Nesta época a escola passou a oferecer aos alunos oriundos do ensino primário, cursos industriais básicos, com duração de quatro anos e aos ingressantes no ensino secundário à profissão de mestre, cursos de mestria. (IFSC, 2009).

A partir da Lei nº 4.759, de 20 de agosto 1965 a escola recebeu a denominação de **Escola Industrial Federal de Santa Catarina**. O ano de 1968 foi marcante para a Escola que pela Portaria Ministerial nº 331, de 17 de junho do mesmo ano, o estabelecimento de ensino passou a denominar-se **Escola Técnica Federal de Santa Catarina**, cujo reconhecimento social é presente até hoje. Nessa época, começou a ser viabilizada a ideia de especializar a Escola no oferecimento de cursos técnicos de segundo grau. Decidiu-se então pela extinção gradativa do curso ginasial, através da supressão da matrícula de novos alunos na primeira série. Com a reforma do ensino de primeiro e segundo graus introduzida pela Lei nº 5.692/71 encerra-se definitivamente o ensino de primeiro grau (antigo curso ginasial), passando a funcionar nesta escola apenas o ensino de segundo grau. (IFSC, 2009).

Além disso, expandiu sua área de atuação implantando as unidades descentralizadas nos municípios de São José, em 1988 e de Jaraguá do Sul, em 1994; em 1995, deu início ao curso de enfermagem no município de Joinville, como extensão da Unidade de Ensino de Florianópolis.

A Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, entre outras providências, transformou automaticamente, todas as Escolas Técnicas Federais, criadas pela Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro de 1959, em Centros Federais de Educação Tecnológica condicionado à publicação de decreto presidencial específico para cada Centro. Em 23 de dezembro de 1997, a Escola encaminhou seu Projeto Institucional de “Cefetização” à Brasília, para análise e parecer, mas seu pleito foi negado pelo MEC. Só em 27 de março de 2002, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto Presidencial de criação do **Centro Federal de Educação Tecnológica de Santa Catarina**. (IFSC, 2009).

Em 2006, como parte do plano de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, o CEFET-SC implantou três novas unidades de ensino. Uma delas, a Unidade Florianópolis-Continente, foi

instalada na parte continental de Florianópolis, oferecendo cursos na área de turismo e hospitalidade. As outras duas unidades foram implantadas no interior de Santa Catarina: em Chapecó, na região oeste do estado e em Joinville, no norte. Também em 2006, a instituição passou a oferecer o Curso Técnico em Pesca, o primeiro em pesca marítima do país, em Itajaí, no litoral norte catarinense, vinculado à Unidade Florianópolis-Continente. A sétima unidade do CEFET-SC começou as atividades em fevereiro de 2008, em Araranguá, na região sul de Santa Catarina. (IFSC, 2009).

Em 29 de dezembro de 2008, por meio da Lei Nº 11.892, criam-se os Institutos Federais, mesma data em que o então CEFET-SC adere à última reforma da educação profissional e decide pela transformação em **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina**. Com essa nova institucionalidade, ampliam-se as ações e o compromisso com a inclusão social; investem-se mais recursos financeiros; amplia-se o quadro de pessoal; abrem-se novas oportunidades de acesso a programas de fomento à pesquisa; constitui-se um novo plano de carreira para os servidores; a autonomia financeira e didático pedagógica se fortalece; e assegura-se uma identidade para a Educação Profissional e Tecnológica. A instituição ganha maior visibilidade, com a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita e de qualidade em todas as regiões do Estado Catarinense, contribuindo, assim, para o desenvolvimento socioeconômico e cultural. (IFSC, 2009).

Como instituição de educação superior, básica e profissional, pluri-curricular e multicampi, o IFSC, além do ensino, realiza pesquisa e extensão voltadas ao desenvolvimento tecnológico de novos processos, produtos e serviços, em estreita articulação com os setores produtivos e a sociedade, com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos, na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional. Os eixos tecnológicos para cursos técnicos e cursos de graduação tecnológica aplicados na instituição são: Ambiente; Saúde e Segurança; Controle e Processos Industriais; Hospitalidade e Lazer; Informação e Comunicação; Infraestrutura; Gestão e Negócios; Produção Alimentícia; Produção Industrial; Recursos Naturais; Produção Cultural e Design. Para os cursos de bacharelado, de licenciatura e de pós-graduação, as áreas de conhecimento aplicadas são as Engenharias e a Educação. (IFSC, 2009).



De acordo com o Caderno de Indicadores do IFSC, publicado em 2009, cujas referências quantitativas correspondem ao ano de 2008, há um total de 6678 alunos matriculados, sendo o Campus Florianópolis responsável por quase a metade das matrículas, representado 3041 alunos. O corpo discente concentra-se nos cursos técnicos de nível médio, seja integrado ao ensino médio, seja o ensino médio subsequente. Seu perfil é caracterizado por uma população branca (86,1%) e masculina (67%), na faixa dos 20 aos 29 anos de idade (52%) e massivamente oriunda de escolas públicas (94%). Para dar suporte aos estudantes e manter a estrutura educacional em funcionamento a instituição congrega um total de 1059 servidores, sendo 479 técnicos administrativos e 580 professores, destes 523 efetivos e 57 substitutos. Entre os professores, 25% possuem especialização, 37% mestrado e 16% doutorado. Já entre os técnicos administrativos, apenas 11% tem especialização, 1% possui mestrado e nenhum apresenta doutorado. Este universo é responsável pela execução de 58 cursos (6 cursos de ensino médio, 37 cursos de ensino técnico integrado e subsequente e 15 cursos superiores de tecnologia), ofertados nos diferentes campi. (IFSC, 2009).

### **3. O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE INCLUSÃO DO IFSC: PROPOSTA METODOLÓGICA**

#### **3.1 PERCURSO METODOLÓGICO**

Neste estudo privilegia-se o método dialético como guia do processo de investigação. Essa escolha leva o pesquisador a trabalhar sempre considerando a contradição e o conflito; o devir, o movimento histórico; a totalidade e a unidade dos contrários. Implica sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante, pois submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo, a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador.

O processo de conhecimento estabelecido ocorre através de um processo de síntese do real pela razão teórica, ou seja, no plano do pensamento reconstruir o concreto, como concreto pensado. Esse concreto para Marx (1983) se constitui como resultado da reflexão e síntese sobre o abstrato, ou seja, o pesquisador parte do real/concreto, mas esse real só se torna concreto quando desvelado pelo pensamento humano que o reproduz através de categorias lógicas apreendidas a partir da realidade. Esse desvelamento do real, a apreensão da sua essência, consiste em aproximações sucessivas, não lineares, prevalecendo os elementos produzidos social e historicamente.

A partir desta abordagem do real, adota-se a perspectiva avaliativa em uma compreensão de processo, diferente, portanto, das pesquisas voltadas à avaliação de impacto (resultados), e estabelece-se para o estudo a avaliação de eficácia, reservada à implementação da Política de Inclusão do IFSC. Entende-se por avaliação de eficácia a que:

Aprecia a relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um determinado programa e seus resultados efetivos. (...) Pode-se estabelecer, nesse caso, uma equação entre metas anunciadas por um programa e, com base nas informações disponíveis, relacioná-las às metas alcançadas. (...) Da mesma forma é possível avaliar a relação entre os instrumentos previstos para a implementação de uma política e aqueles

efetivamente empregados. (OLIVEIRA, 1998, p.7).

De acordo com Nogueira, o critério de eficácia:

Diz respeito a avaliação de processos, isto é, se o programa ou projeto está sendo implementado de forma adequada para atingir os objetivos propostos e o grau de alcance dos mesmos. Visa apreciar em que medida as ações e instrumentos utilizados são coerentes com as propostas e o que vem sendo alcançado em relação aos objetivos previstos, isto é, se é suficiente ou adequada a relação entre fins e meios no desenvolvimento do projeto, quanto do programado foi executado. (NOGUEIRA, [2001], p.4).

A Avaliação de Processos, portanto, investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de:

Detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. (CASTANHAR; COSTA, 1998, p.14).

Ou seja, o uso adequado das informações produzidas ao longo do desenvolvimento de determinado programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. A avaliação de processos requer, portanto, que se desenvolvam metodologias que considerem, além dos aspectos operativos, o emaranhado de incertezas contextuais e políticas, derivados da implantação de um plano ou programa. E, importante, exige que o avaliador estabeleça análise crítica sobre o objeto de estudo, evitando percepções lineares sobre o desenvolvimento das ações. Distintas são as dimensões que influenciam no desenvolvimento das ações, entre elas podemos elencar os aspectos gerenciais relacionados aos processos decisórios e os estilos de poder e tomada de decisão estabelecidos na instituição, e o grau de racionalidade na formulação e implementação das políticas. Além destes, há a condição estrutural, como a viabilidade política e a estrutura operacional, envolvendo a capacidade da instituição de despende

recursos financeiros, materiais e pessoas para a implementação. Outra dimensão importante na implementação é a legitimidade social da Política. Neste sentido, relaciona-se o grau de aceitação, credibilidade da população em relação ao desenvolvimento das ações e o nível de envolvimento das pessoas no desenrolar e no acompanhamento das ações. (DAGNINO *et all*, 2002; SILVA; COSTA, 2002; FREY, 2000).

De maneira objetiva requer responder a duas das três questões colocadas por Castanhar e Costa (1998): “De que (e como) se constitui o programa em pauta? O que é, na realidade, entregue aos beneficiários? Por que existem diferenças entre os objetivos (e intenções) do programa e os que são realmente realizados?” (CASTANHAR; COSTA, 1998, p.17). A primeira e a última pergunta, relacionadas e adaptadas ao estudo em questão, são assim formuladas: De que e como se constitui a Política de Inclusão do IFSC (compreensão de inclusão, compreensão dos princípios avaliativos)? Por que existem diferenças entre os objetivos e intenções formais da Política de Inclusão do IFSC e os que são realmente realizados (identificação dos pactos políticos e operacionais, entre os agentes implementadores, decorrentes da implementação e apreensão das alterações contextuais que interferem na gestão da Política de Inclusão do IFSC). Observa-se que a pergunta “O que é, na realidade, entregue aos beneficiários?” refere-se à avaliação de resultados, não se configura, portanto, objetivo deste estudo.

Ressalta-se que toda avaliação precisa ser planejada e ser constituída de critérios claros que possam validar as informações coletadas, cuja liberdade do analista é limitada pela própria formulação da política. Há necessidade de uma análise prévia do conteúdo a ser avaliado para construção de instrumentais adequados e especialmente formulados para cada política individualmente. Portanto, alguns procedimentos metodológicos (observação participante, entrevistas e análise documental) utilizados neste estudo foram antecedentes à construção da proposta metodológica de avaliação.

Neste sentido, para responder ao objetivo de construir uma referência de análise para a Política de Inclusão do IFSC e responder às duas perguntas da avaliação de processo, optou-se pela abordagem metodológica de estudo de caso, pois esta “permite a descrição e contextualização da experiência, levantando informações necessárias para análise” (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.12) e é preferida quando se colocam questões do tipo “*como* e *porque*, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se

encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em contexto de vida real” (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.15). Os mesmos autores informam que:

A essência de um estudo de caso metodologicamente bem conduzido no âmbito da avaliação de políticas e programas sociais é a tentativa de esclarecer um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, as condições em que foram tomadas, como foram implementadas e quais os resultados da intervenção. (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.15).

Ainda segundo os autores, para objetos complexos, como se concebe a Política de Inclusão do IFSC, é preferível utilizar:

Modelos de determinação-mediação, nos quais é possível identificar as diferentes dimensões e as inter-relações entre elas sem necessariamente estabelecer relações de tipo causal. Nos modelos de determinação, a idéia de causalidade é substituída pela relação processual, na qual determinadas dimensões delimitam as margens de atuação de outras dimensões e são modificadas pelo efeito mediador das demais. Assim, o resultado será sempre provisório e decorrente do processo contraditório (tese, antítese e síntese) entre os elementos, mantendo aberta a possibilidade de emergência de aspectos novos não pronunciados em cada dimensão isolada. Desse modo, componentes que, em uma dimensão atuam como determinantes, na outra, podem aparecer como resultados ou ainda como elementos de intermediação entre determinantes e resultados. (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p. 12).

Para dar maior suporte a abordagem de estudo de caso, se fez uso da observação participante pelo fato da pesquisadora principal exerce sua atividade profissional no IFSC. Participou e, ainda participa ativamente das discussões e da operacionalização de ações relacionadas à inclusão. A técnica de observação participante “se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado (...) o

observador enquanto parte do contexto de observação (...) pode modificar e ser modificado.” (MINAYO, 2001, p. 59). É uma importante técnica porque pode captar uma variedade de situações que dificilmente seriam obtidas apenas por meio de perguntas. Procurou-se observar, com base na elaboração de um roteiro de observação previamente definido, os seguintes aspectos: atores envolvidos na implementação; processo de comunicação entre gestores e agentes implementadores; escolha pelos agentes implementadores de grupos privilegiados de beneficiários; postura ético-política de gestores e implementadores frente à Política de Inclusão; mecanismos de articulação com o público beneficiário; estrutura física e orçamentária disponível para implementação das ações. Ou seja, procurou-se abarcar na observação aspectos referentes à gestão, condições de operação e participação social.

As entrevistas também foram utilizadas para ampliar as possibilidades de coleta de dados e obter informações diretas de pessoas envolvidas com as ações de inclusão. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, cujas perguntas foram previamente formuladas (MINAYO, 2001), com estudantes beneficiados por ações de inclusão, servidores e gestores que possuem relação direta com a operacionalização das ações de inclusão. Serviram, sobretudo, para ampliar o quadro contextual e as referências avaliativas mais significativas, como validar as dimensões de avaliação originalmente previstas. Acredita-se que qualquer avaliação somente será bem sucedida se tiver a participação dos agentes envolvidos desde seu desenho inicial sobre a implementação das ações planejadas, bem como a participação dos beneficiários de um determinado programa, projeto.

Os entrevistados foram intencionalmente escolhidos, levando-se em consideração a diversidade geográfica (servidores de *campi* diferentes); funcional (profissões e lotações diferentes); e de escolaridade (estudantes de ensino médio e ensino superior). Ao todo foram entrevistados<sup>6</sup> 13 pessoas: 3 estudantes; 3 gestores; 7 servidores. Estabeleceu-se maior número de servidores, por serem estes os principais agentes implementadores da Política de Inclusão do IFSC.

Concomitantemente, para identificar as concepções teórico-metodológicas institucionais sobre inclusão e sua gestão, realizou-se a leitura de publicações institucionais relacionadas à Política de Inclusão

---

<sup>6</sup> Apêndice A.

do IFSC, sendo utilizada nesta etapa a análise documental, utilizando como base empírica os documentos institucionais como um todo. Definiu-se a leitura do Plano Pedagógico Institucional; Plano de Desenvolvimento Institucional e Plano de Inclusão do IFSC. Somam-se a esses demais documentos normativos, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a Política de Inclusão da Rede Federal de Ensino Tecnológico que se destacaram no percurso da pesquisa, como importantes fontes de construção de indicadores de avaliação.

A partir deste referencial, torna-se ainda necessário explicitar as etapas seguidas para a construção metodológica da proposta de avaliação em si. Após identificação das concepções, através de diversificadas fontes de evidência, evitando equívocos interpretativos; entrevistas e observação participante, na sequência, definiram-se os eixos de análise, as dimensões, as variáveis e os indicadores que propiciem a avaliação processual da Política de Inclusão do IFSC. Esta última etapa - análise em si - está para além do proposto neste estudo, cujo interesse precisa ser estabelecido pela instituição *locus* da pesquisa.

Os indicadores foram elaborados a partir de três eixos de análises definidos pelas pesquisadoras, inspirados em estudo realizado pelo NEPP/UNICAMP<sup>7</sup>, de forma a se estabelecer parâmetros avaliativos para a Política de Inclusão do IFSC.

O primeiro eixo de análise refere-se aos determinantes estruturais e possui como foco a reconstrução do cenário institucional e a concepção ético-política da Política de Inclusão do IFSC. Segundo Costa, Silva e Biasoto é um exercício importante para identificar processos e resultados intermediários e, de maneira geral a análise deve “incluir aspectos de estrutura e de processo, tais como capacidade instalada, utilização efetiva e cobertura populacional alcançada (...).” (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.18).

O segundo eixo de análise refere-se à implementação e gestão cuja noção se estabelece a partir dos “mecanismos de coordenação, de

---

<sup>7</sup> Estudo realizado, em 2008, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização Pan-americana de Saúde e o Ministério de Saúde do Brasil, visando identificar as experiências exitosas na área da saúde. A organização do trabalho foi responsabilidade de Vera Lúcia Cabral Costa, Pedro Luiz Barros Silva e Geraldo Biasoto. Foi escolhido um estudo da área da saúde porque esta é bastante estudada no que se refere à avaliação de processos. Já a área da educação tem suas avaliações voltadas ao desenvolvimento da política de educação em si (índices de repetência, evasão, entre outros), distanciando-se do objetivo deste estudo, que está na avaliação institucional.

responsabilização e de contratualização utilizados pela instância pública implementadora de uma política ou programa.” (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.18). Julgou-se necessário, portanto, uma análise com vistas a identificar, descrever e analisar a estrutura de gestão, as condições de operação utilizadas e as subordinações normativas a que os implementadores da Política de Inclusão do IFSC estão submetidos.

O terceiro eixo foi relacionado ao controle social, estabelecendo-se indicadores para aferir o grau de participação dos envolvidos no processo - a comunidade escolar e a comunidade externa - baseados nos “mecanismos utilizados para informar e prestar contas aos usuários e interessados nos serviços e benefícios da atividade pública.” (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008, p.18).

Como última etapa de construção do instrumento de avaliação da Política de Inclusão do IFSC inseriu-se os indicadores para cada eixo de análise, com vistas à elaboração de parâmetros. Em relação ao primeiro eixo, os indicadores fizeram referência à capacidade instalada do IFSC, à cobertura populacional alcançada, e à dimensão ético-política. Para o segundo eixo, relacionou-se à estrutura de gestão, à condição operacional, e à subordinação normativa. E para o terceiro eixo, os indicadores se referiram ao controle social das metas, à participação social, e à comunicação. Ao final, são sugeridas a estratégia para coleta dos dados referentes aos indicadores estabelecidos e os aspectos a serem observados a partir da análise a ser realizada.

Diante de tais considerações, estabelece-se uma metodologia permitindo integrar e discutir um elenco de indicadores classificados dentro de eixos de análise de forma a possibilitar parâmetros avaliativos para a Política de Inclusão do IFSC.

### 3.2 A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE INCLUSÃO NO IFSC

A instituição desenvolve ações de inclusão, ainda que pontuais, desde sua configuração como Escola Técnica. Agora como Instituto Federal, as ações de inclusão tomam corpo e tem maior estímulo do governo federal para que se transformem em política institucional. Diretriz esta que o IFSC corrobora e tem se articulado para corresponder. Neste sentido, organizou debate interno sobre o tema inclusão que se materializou no documento intitulado Plano de Inclusão



e, institucionalmente acrescentou este debate à documentação legal exigida pelo governo federal.

A política de inclusão do IFSC, responde oficialmente, portanto, ao Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006 que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Regulamenta o credenciamento e credenciamento das instituições de ensino superior, tendo como uma das exigências o Plano de Desenvolvimento Institucional.

Art.16. O plano de desenvolvimento institucional deverá conter, pelo menos, os seguintes elementos:

I - missão, objetivos e metas da instituição, em sua área de atuação, bem como seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso;

II - projeto pedagógico da instituição;

III - cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, especificando-se a programação de abertura de cursos, aumento de vagas, ampliação das instalações físicas e, quando for o caso, a previsão de abertura dos cursos fora de sede;

IV - organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número de turmas previstas por curso, número de alunos por turma, locais e turnos de funcionamento e eventuais inovações consideradas significativas, especialmente quanto a flexibilidade dos componentes curriculares, oportunidades diferenciadas de integralização do curso, atividades práticas e estágios, desenvolvimento de materiais pedagógicos e incorporação de avanços tecnológicos;

V - perfil do corpo docente, indicando requisitos de titulação, experiência no magistério superior e experiência profissional não-acadêmica, bem como os critérios de seleção e contratação, a existência de plano de carreira, o regime de trabalho e os procedimentos para substituição eventual dos professores do quadro;

VI - organização administrativa da instituição, identificando as formas de participação dos

professores e alunos nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos e os procedimentos de auto-avaliação institucional e de atendimento aos alunos;

VII - infra-estrutura física e instalações acadêmicas, especificando:

a) com relação à biblioteca: acervo de livros, periódicos acadêmicos e científicos e assinaturas de revistas e jornais, obras clássicas, dicionários e enciclopédias, formas de atualização e expansão, identificado sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos; vídeos, DVD, CD, CD-ROMS e assinaturas eletrônicas; espaço físico para estudos e horário de funcionamento, pessoal técnico administrativo e serviços oferecidos;

b) com relação aos laboratórios: instalações e equipamentos existentes e a serem adquiridos, identificando sua correlação pedagógica com os cursos e programas previstos, os recursos de informática disponíveis, informações concernentes à relação equipamento/aluno; e descrição de inovações tecnológicas consideradas significativas; e

c) plano de promoção de acessibilidade e de atendimento prioritário, imediato e diferenciado às pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte; dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, serviços de tradutor e intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

VIII - oferta de educação a distância, sua abrangência e pólos de apoio presencial;

IX - oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado; e

X - demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeiras. (BRASIL, 2006).

O IFSC afirma em documentos institucionais que o referido Decreto estabelece ainda, entre outras questões, a necessidade da definição da responsabilidade social da instituição, ao que a instituição

ênfatisa em suas publicações a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico da região. (IFSC, 2009).

Documentalmente, portanto, o tema inclusão aparece em três textos importantes e norteadores das práticas institucionais: Plano Pedagógico Institucional (PPI); Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); e Plano de Inclusão. Importa saber como ocorreu o processo de construção destes textos, todos publicados no ano de 2009. O PPI e PDI foram publicados no segundo semestre do referido ano, meses após a publicação do Plano de Inclusão. Os dois primeiros são documentos oficiais, de caráter público, e como explicado anteriormente, obrigatórios para continuidade da creditação da instituição. O último é um documento interno de caráter institucional. Nota-se, ao ler os três documentos, a semelhança de conteúdos no que se refere às ações de inclusão, situação esta proposital, já que o Plano de Inclusão subsidiou a construção das idéias de inclusão contidas no PPI e este, por sua vez, é um dos itens obrigatórios no PDI.

A observação e participação cotidiana em razão do exercício profissional no IFSC possibilitou a compreensão da metodologia de construção do Plano de Inclusão, fruto do esforço em proporcionar debate participativo sobre a temática, de forma que vários grupos estivessem representados e pudessem exprimir os desejos e aspirações teóricas e ético-políticas a respeito da inclusão. Ideais estes que foram respeitados e transpostos para o PPI e PDI.

### **3.2.1 Plano de inclusão**

O Plano de Inclusão aprovado e publicado em abril de 2009 foi, portanto, o documento base, no que se refere à inclusão social, para a redação do PPI e PDI. (IFSC, 2009). Foi elaborado a partir de estudos realizados por grupos de trabalho institucionais (grupo de trabalho Ações Afirmativas e grupo de trabalho Permanência e Êxito); representantes de Núcleos de Atendimento a Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais e servidores que possuem inclinação para a temática.

Inicialmente o Plano de Inclusão apresenta a descrição histórica de importantes ações pontuais relacionadas a práticas inclusivas. A primeira foi realizada na década de 1990, no *campus* São José, através de projetos de preparação para o acesso de estudantes da rede pública

estadual e municipal aos cursos técnicos por meio do Programa Nivelamento. Em 1998, é criado o Núcleo de Educação Profissional para Surdos, também na Unidade São José que desenvolve várias modalidades de ensino para este público, repercutindo na construção de um campus bilíngüe, sediado no município de Palhoça, que pretende iniciar o atendimento a essa comunidade no ano de 2010.

No ano de 2006 é criado um grupo de trabalho chamado Permanência e Êxito, com objetivo de elaborar diagnóstico institucional de modo a permitir a construção de hipóteses indicadoras sobre a evasão escolar e repetência e apresentar uma metodologia de solução dos problemas identificados. O Grupo constatou que evasão não significa que o aluno deixou de estudar, ele pode ter trocado de instituição, por exemplo. Ainda assim identificou alguns fatores possíveis de evasão: falta de conhecimento sobre o curso e sobre a área de atuação profissional; o horário da oferta do curso, impossibilitando a conclusão do mesmo para os alunos trabalhadores; não ter onde deixar os filhos, principalmente no período noturno; necessidade de trabalhar em mais de um emprego para sustentar a família; e o aluno não conseguir acompanhar o currículo do curso por falta de embasamento anterior. No que se refere à repetência, o Grupo levanta três fatores: hábitos inadequados de estudo do aluno; diferentes ritmos de aprendizagem; e professores com metodologias e formas de avaliação inadequadas ao público alvo. A partir deste levantamento algumas ações estão em andamento, a saber: monitoria para os alunos; atendimento paralelo realizado pelos professores; e contrato pedagógico com alunos. (IFSC, 2009).

Em 2007, tem início à discussão da reserva de vagas culminando com a criação de critérios e diretrizes para a política de acesso nos cursos de graduação: reserva de 10% das vagas dos cursos superiores para negros que preferencialmente tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições públicas de ensino; reserva de 50% de vagas para oriundos de escola pública que tenham cursado integralmente o ensino médio em instituições públicas de ensino. Também neste ano inicia-se uma pesquisa piloto, desenvolvida na Unidade Florianópolis-Continente sobre a inserção sócio-profissional dos egressos daquele campus, ainda em andamento.

Em 2008 a instituição submeteu um projeto ao MEC, vinculado ao Programa Ministerial Incluir<sup>8</sup>, com objetivo de oferecer condições de acessibilidade técnico-pedagógica às pessoas com necessidades educacionais especiais. O projeto, basicamente de aquisição de recursos materiais para proporcionar acessibilidade, foi aprovado e está em fase de implementação.

Por fim, é citada como ação inclusiva a educação à distância, modalidade que está em ampliação e interiorização no IFSC, seja na formação técnica e superior, seja na qualificação continuada em nível de especialização. Além da descrição histórica das ações de inclusão, o Plano de Inclusão aponta alguns conceitos base, e as políticas e as ações institucionais para o período compreendido entre o ano de 2009 e 2013, período previsto para execução.

Destaca-se, portanto, alguns conceitos que auxiliam na compreensão da perspectiva teórica que adotam sobre inclusão: conceito de grupos em desvantagem social<sup>9</sup> e conceito de ações afirmativas. Sobre grupos em desvantagem social adotam o conceito utilizado pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) no documento Políticas de Inclusão da Rede Federal de Ensino Tecnológico e Profissional de 2008, como:

Todos aqueles que, por diferentes razões (sociais, econômicas, étnico-raciais ou culturais), apresentam dificuldades de acesso, de permanência ou conclusão no seu percurso formativo em instituições de ensino de qualidade. Não se trata esses grupos como desvalidos da sorte ou classes menos favorecidas, aos quais

---

<sup>8</sup> O Projeto é destinado às instituições de ensino superior públicas que têm matrículas de alunos portadores de necessidades educacionais especiais. As propostas das universidades precisam seguir as seguintes linhas de financiamento: acesso e permanência; inclusão e acessibilidade em todos os espaços acadêmicos; aquisição de equipamentos e reformas estruturais. (MEC, 2009).

<sup>9</sup> Esta terminologia é utilizada em documentos como a Política de Inclusão na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e o Plano de Inclusão do Instituto Federal de Santa Catarina e por este motivo, será adotada como expressão ao longo do texto. Entretanto, compreendemos que a inclusão, da qual se referem os documentos, está restrita ao espaço educacional e não corresponde à Questão Social, cujas várias dimensões impedem a inserção, dos indivíduos como sujeitos de direitos, na sociedade.

devemos, por princípio de solidariedade, praticar qualquer tipo de ação assistencialista. Os grupos em desvantagem social identificados por receberem da sociedade um reconhecimento negativo em função de características (condição étnico-racial, gênero, renda), por suas relações sociais (origem familiar, rede de relações pessoais ou por suas condições como agentes econômicos, políticos e culturais). Trata-se de construir uma diversidade, construída social, histórica e culturalmente que se traduz em prejuízo no momento de um processo seletivo competitivo no qual se pressupõe condições de igualdade para todos. Pela condição que possuem, as pessoas em desvantagem social enfrentam barreiras que podem se tornar impeditivas para o seu ingresso, permanência e conclusão com sucesso. (SETEC *apud* IFSC, 2009, p. 2).

O IFSC ratifica este conceito, identificando e incluindo outros segmentos como grupos em desvantagem social: pessoas portadoras de sofrimento psíquico, reabilitados do Instituto Nacional de Seguridade Social e ex-presidiários. (IFSC, 2009). Observa-se que este conceito trás imbuída a concepção da discriminação positiva, qual seja a diferença precisa ser revelada quando possibilita condição de cidadania e igualada quando, pela diferença, há opressão. (SANTOS *apud* SCHWARTZ; NOGUEIRA, 2000). No entanto, é uma perspectiva individualizante da questão social, cujas expressões são atribuídas ao sujeito e não ao modelo de acumulação produtiva. (IAMAMOTTO, 2003).

No que se refere às Ações Afirmativas, adotam-na como:

Políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos de toda e qualquer discriminação, seja racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Assim a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade (GOMES *apud* IFSC, 2009, p. 2).

Em outro momento do texto, aponta-se para a institucionalização de uma Política de Inclusão do IFSC, cuja pretensão é desenvolver um conjunto de ações que promovam a preparação para o acesso, o ingresso, a permanência e êxito no percurso formativo na instituição e o acompanhamento da inserção sócio-profissional dos estudantes egressos. Essas ações, segundo Plano de Inclusão, inserem-se no Programa de Ações Afirmativas, documento anexo ao referido Plano. Apesar de contemplar questões como as apontadas acima, o Programa de Ações Afirmativas está dirigido apenas aos negros e estudantes oriundos de escola pública que se candidatarem às vagas dos cursos de nível superior. Isso demonstra uma dificuldade de compreensão do próprio conceito de inclusão, haja vista que esta é dirigida a grupos em desvantagem social, o que inclui muitos outros segmentos.

Nas últimas páginas do Plano de Inclusão, são apontadas quatro grandes políticas institucionais: democratização do acesso; permanência e êxito no percurso formativo; inserção sócio-profissional do egresso; e reconhecimento e convivência com as diferenças. Políticas essas que são desdobradas em trinta e seis ações:

- 1 - Implementar Decretos e Leis que regulamentam o tratamento de grupos em desvantagem social, como segue, assim como a implementação de novas legislações. (Decreto Nº 5.296/04, que regulamenta as Leis Nº 10.098/00 e Nº 10.436/02, que estabelece normas e critérios para a promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, impulsionando uma política nacional de acessibilidade; Decreto 5.626/05, que regulamenta a Lei 10.436/02 que regulamenta a inclusão da Libras como unidade curricular, a formação do professor, do instrutor e do tradutor/intérprete de Libras, a certificação da proficiência em Libras, o ensino da Língua Portuguesa como segunda língua para alunos surdos e a organização da educação bilíngue no ensino regular visando à inclusão de alunos surdos; Decreto Nº 6.094/07, cujas diretrizes garantem o acesso e permanência no ensino regular e atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas; Lei Nº 10.639/03 que inclui no currículo oficial da Rede

de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, observando a Resolução Nº 01/04 do Conselho Nacional de Educação que aprovou o Parecer CNE/CP3/04 instituindo as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Culturas Afro-Brasileiras e Africanas. A adaptação nos currículos deve ser concluída no primeiro semestre de 2010; Constituição Federal de 1988 e LDB/96, sobre o direito das comunidades indígenas a uma educação escolar, diferenciada e específica, dentro de um modelo de educação intercultural e bilíngue).

2 - Desenvolver um Programa de Formação Continuada com foco na inclusão de grupos em desvantagem social, para servidores conforme necessidades e peculiaridades de cada campus e de cada área de atuação, com início no primeiro semestre de 2009;

3 - Implementar programas de sensibilização direcionado à comunidade interna sobre a diferença e estabelecer datas comemorativas no calendário acadêmico;

4 - Promover ações de aproximação e convivência entre os Campi do IF-SC e a comunidade externa;

5 - Priorizar pesquisas e publicações sobre inclusão;

6 - Criar mecanismos de articulação interna e externa com grupos em desvantagem social, por meio de projetos de pesquisa, ensino e extensão;

7 - Criar mecanismos de estímulo ao ingresso de grupos em desvantagem social no IF-SC;

8 - Priorizar a verticalização do ensino para grupos em desvantagem social;

9 - Criar mecanismos de preparação para o acesso, com atividades de acolhimento, apresentação da Instituição e dos cursos oferecidos;

10 - Implementar a reserva de vagas (10% candidatos negros e 50% candidatos de escola pública) para os Cursos Superiores de Tecnologia - presencial e a distância - para o processo de ingresso 2009/2, conforme proposta anexa (anexo 1);



- 11 - Ampliar reserva de vagas e formas de ingresso diferenciadas para os Cursos Técnicos;
- 12 - Realizar experiência piloto utilizando o ENEM no processo de ingresso para Cursos Técnicos Subseqüentes e Cursos de Graduação exclusivamente ou articulado com outros mecanismos de avaliação;
- 13 - Criar mecanismos diferenciados para o ingresso tendo em vista a inclusão de grupos em desvantagem social;
- 14 - Criar mecanismos diferenciados de ingresso para PNE até o processo de ingresso 2010/2;
- 15 - Implementar estratégias diferenciadas de divulgação dos processo de ingresso, considerando as diferentes linguagens e formas de comunicação dos diferentes grupos em desvantagem social;
- 16 - Implementar estratégias de divulgação institucional para fortalecer a identidade do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina como Instituição PÚBLICA, GRATUITA e de QUALIDADE;
- 17 - Promover e efetivar a permanência e êxito do estudante em seu percurso formativo, propiciando apoio ao educando, estruturado em projetos e programas voltados ao atendimento pedagógico;
- 18 - Estabelecer Política de Assistência Estudantil, com previsão de recursos inclusive advindos dos processos de ingresso, até o segundo semestre de 2009;
- 19 -Propiciar à formação político-social dos estudantes, mediante o uso de metodologias de interação que privilegiem o (re)conhecimento das suas características socioculturais e econômicas, estimulando uma inserção protagonista e solidária no IF-SC;
- 20 - Implantar o Observatório da Educação Profissional;
- 21- Implementar um Portal do Egresso alinhado com as ferramentas da SETEC, garantindo acessibilidade;
- 22 - Implementar um setor específico de acompanhamento sistemático do egresso na estrutura da instituição;

- 23 - Fomentar a participação dos egressos em Formação Inicial e Continuada, bem como em projetos de pesquisa e extensão da instituição, preferencialmente em áreas que remetam a aspectos sociais e inclusivos;
- 24 - Criar ferramentas que estimulem o aluno a seguir o percurso formativo no eixo tecnológico de sua escolha;
- 25 - Promover o acolhimento aos alunos ingressantes;
- 26 - Planejar as atividades acadêmicas e institucionais com base no diagnóstico socioeconômico das turmas ingressantes;
- 27 - Reestruturar e ampliar o programa de monitoria para todos os cursos, garantindo que as unidades curriculares com maior índice de reprovação ofereçam atendimento diferenciado;
- 28 - Ampliar o programa de bolsas de pesquisa, priorizando critérios sócio-econômicos;
- 29- Criar programa de atendimento paralelo realizado pelos docentes, com gestão específica, garantindo que as unidades curriculares com maior índice de reprovação ofereçam atendimento diferenciado;
- 30 - Criar e ampliar espaços de convivência para os estudantes;
- 31 - Criar e ampliar as bibliotecas dos campi, de modo a tornarem-se espaços culturais adequados para o estudo e a convivência;
- 32 - Redimensionar os currículos dos cursos visando à inclusão e à mobilidade estudantil até o primeiro semestre de 2010, para implantação até 2011/1;
- 33 - Elaborar o regulamento didático-pedagógico do IF-SC;
- 34 - Criar Núcleos de Inclusão em Educação Tecnológica em cada campus e garantir condições físicas, humanas e materiais para a articulação das ações de inclusão;
- 35 - Criar mecanismos de elevação da taxa de ocupação das vagas;
- 36 - Adaptar mecanismos de linguagem inclusiva e estratégias didático-metodológicas conforme as

necessidades dos estudantes. (IFSC, 2009, p. 10-12).

Nota-se que são grandes ações sem detalhamento e indicação de responsabilidades, e muitas delas sem cronograma estabelecido. Este estilo de planejamento aponta para um modelo de implementação em que prevalece a maior autonomia dos agentes implementadores de exercerem seu poder discricionário, adaptando a política formulada à realidade posta na relação entre Estado e sociedade e nas regras de formulação do poder político-econômico que são impostas aos atores sociais, como descreve Dagnino (*et all*, 2002).

Por fim, no Plano de Inclusão, encontram-se duas resoluções anexas, a primeira referente à aprovação e criação do Programa de Ações Afirmativas para os cursos de graduação, referenciada na ação de número dez, e a outra referente à aprovação da isenção da taxa de inscrição para doadores de sangue nos processos de ingresso do IFSC. Esta última não é citada em momento algum no texto do Plano de Inclusão.

### **3.2.2 Plano pedagógico institucional**

Em outro documento, o PPI, apresentam-se as concepções, os princípios e as diretrizes que se constituem balizas para a atuação do IFSC, indicando os valores, as intenções, as ações e as prioridades da Instituição. Na apresentação do PPI, a fala da Reitora marca a intencionalidade contida no documento:

No horizonte da utopia o PPI expressa um ideal de educação e as aspirações da comunidade acadêmica em relação à educação profissional e tecnológica. No cotidiano da instituição, portanto, as ações e movimentos de alunos e servidores, à luz do PPI, consolidarão o caminho para transformar esse ideal em realidade, de modo a promover reais condições de profissionalização e de elevação de escolaridade. (IFSC, 2009, p. 7).

Nele pode-se destacar o item que trata dos princípios filosóficos e teórico-metodológicos, como aquele que contempla a linha de

pensamento adotada na instituição. Consta no referido documento a concepção de mundo relacionada à área da educação, qual seja:

Uma instituição educacional precisa levar em conta os problemas decorrentes das relações que se estabelecem em seu contexto. Consciente da trama de relações socioeconômicas e culturais, considerando os fundamentos legais concernentes à educação, a instituição poderá agir intencionalmente e contribuir para a construção de uma sociedade mais humana, justa, livre, participativa e fraterna. (IFSC, 2009, p. 15).

Diante da preocupação com o quadro de desigualdade que se apresenta no Brasil e no mundo, o PPI aponta problemas de ordem social, política, econômica, cultural, religiosa e ambiental, e atribui ao IFSC o compromisso como “instituição pública imbuída de sua função social poderá contribuir com as transformações atuando criticamente para reconstruir as representações que os sujeitos têm da realidade, de modo a promover a mudança de postura e de prática diante dessa realidade.” (IFSC, 2009, p. 17).

Para tal, impõem-se os seguintes desafios, citados no PPI: assegurar o caráter público e gratuito da instituição visando à inclusão educacional e social; orientar as ações com base em pressupostos éticos, contribuindo para o convívio social, à manutenção da paz e ao respeito aos direitos humanos; preparar o aluno para que se torne capaz de fazer intervenções na sociedade no sentido de superar as desigualdades sociais; criar oportunidades educacionais que permitam a capacitação profissional constante dos trabalhadores, com o oferecimento de cursos de formação em todos os níveis; atuar diretamente em problemas da comunidade; construir a identidade e a autonomia da instituição; criar condições para que os servidores atuem de modo responsável e comprometido com a função social da instituição; e construir a organicidade coletiva. (IFSC, 2009)

Ainda conforme o documento, esses desafios implicam a quebra de muitos paradigmas relacionados à função da instituição na sociedade e remetem à educação como condição de libertação do homem.

Ter direito à liberdade, à justiça e à dignidade é condição indispensável para a construção de uma nova ordem social. Nessa perspectiva, a educação,

é um espaço fundamental para a formação integral do cidadão, sujeito consciente, com visão crítica e, sobretudo, atuante na sociedade. [...] Implica defender, nas práticas cotidianas, a solidariedade, a ética, a igualdade social, o reconhecimento das diferenças, a liberdade e o respeito à natureza. (IFSC, 2009, p. 21)

Em outro item, constante do PPI que se refere especificamente à Inclusão Social, são citados como eixos de ação os seguintes: formas de acesso, programas de apoio pedagógico e financeiro; estímulos à permanência e êxito no percurso formativo; acompanhamento dos egressos; atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida; e inclusão por meio da educação à distância que serão melhor detalhados na contextualização do PDI.

A introdução da temática inclusão é justificada pela transformação do então CEFET-SC em Instituto Federal, pois:

Significa uma mudança estrutural que permite a formulação de propostas de inclusão social que venham a favorecer a melhoria das condições de vida de grupos em desvantagem social e que reconheçam, na diversidade, uma forma diferenciada de contribuir para o exercício do direito à educação de qualidade para todos os segmentos da sociedade excluídos dos processos de formação profissional. (IFSC, 2009, p. 30).

Como referência para os conceitos utilizados no PPI, é utilizado o documento Políticas de Inclusão da Rede Federal de Ensino Tecnológico e Profissional. Este documento adota a definição, ratificada pelo IFSC também no Plano de Inclusão, de grupos em desvantagem social como, “todos aqueles que, por diferentes razões (sociais, econômicas, étnico-raciais ou culturais), apresentam dificuldades de acesso, de permanência ou conclusão no seu percurso formativo em instituições de ensino de qualidade.” (IFSC, 2009, p. 30).

Após as definições centrais, o PPI traz o relato de algumas experiências importantes que tem sido realizadas pelo IFSC com o compromisso de atender grupos em desvantagem social, já descritas acima porque contidas também no Plano de Inclusão.

### 3.2.3 Plano de desenvolvimento institucional

O PDI, por sua vez, é entendido pela instituição como instrumento de planejamento responsável por traçar o perfil da instituição, conferindo identidade e intenções comuns a todos os envolvidos, norteia o gerenciamento das ações projetadas e operacionaliza a missão institucional. (IFSC, 2009). Como afirma a Reitora na apresentação do documento, o PDI está para além de um simples documento com um rol de objetivos institucionais,

(...) aponta que o futuro da Instituição não se conclui na construção do plano. Esse se constitui ponto de partida para a oferta de educação pública, gratuita e de qualidade. (...) seja efetivamente o norte para tomada de decisões e organização das ações de forma lógica e concreta, garantindo os melhores resultados e a concretização do bem estar de nossos servidores, alunos e sociedade na qual estamos inseridos. (IFSC, 2009, p. 7).

O referido documento está dividido em dez grandes seções: perfil institucional; projeto pedagógico institucional; implementação da instituição e organização acadêmica; corpo docente; corpo técnico-administrativo; corpo discente; organização administrativa; infraestrutura física e instalações acadêmicas; atendimento à pessoas portadoras de necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida; e demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira.

Aspectos relacionados à inclusão perpassam de maneira dispersa por todo documento. Destaca-se, no entanto, o item Projeto Pedagógico Institucional, que é a transposição do próprio PPI, já comentado anteriormente, o item Corpo Discente e o item Atendimento à Pessoas Portadoras de Necessidades Educacionais Especiais ou com Mobilidade Reduzida. Itens estes serão detalhadamente descritos, porque subsidiarão a proposta de pesquisa, haja visto que o PDI é o documento oficial e exigido pelo MEC no credenciamento da instituição e, por isso mesmo precisa ser operacionalizado.

Antes deste detalhamento, faz-se importante, no entanto, citar os objetivos institucionais contidos no PDI porque são esses que definem

as prioridades políticas federais e institucionais e balizam o restante do documento:

I - ministrar educação técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;

II – ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;

III – realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;

IV – desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase a produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;

V – estimular e apoiar processos educativos que levam à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional;

VI – ministrar em nível de educação superior: cursos superiores de tecnologia (...); cursos de licenciatura (...); cursos de bacharelado e engenharia (...); cursos de pós-graduação lato sensu de aperfeiçoamento e especialização (...); cursos de pós-graduação stricto sensu de mestrado e doutorado (...). (IFSC, 2009, p. 11).

No item referente ao Projeto Pedagógico Institucional são reforçados os princípios filosóficos e teórico-metodológicos gerais e a afirmação de que a educação deve ser um dos eixos prioritários a ser trabalhado para “vencer as desigualdades”. (IFSC, 2009, p. 22).

Para tal, faz-se necessário um projeto educacional em que a história da construção do coletivo integre-se à história individual de cada vida – que

não pode e nem deve ser esquecida, pois a construção coletiva de sociedade é inerente à educação de seres humanos autônomos, com capacidade de entender e cumprir seus deveres e reivindicar seus direitos. Nesse sentido, o IF-SC deve preservar e fortalecer sua condição de instituição pública, gratuita, inclusiva, democrática, com educação de qualidade. (IFSC, 2009, p. 23).

Nesta perspectiva o PDI aponta para a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como o elemento estruturante do projeto pedagógico do IFSC, “não como uma mera questão formal, mas como princípio epistemológico, que remete à concepção e à identidade da instituição.” (IFSC, 2009, p. 31). E ainda indica as dimensões componentes na construção dos projetos pedagógicos, sejam projetos institucionais, sejam projetos de novos ou redimensionados cursos:

-Dimensão ético-política: a ação educacional, alicerçada no domínio das bases científicas e no método de construção de conhecimento, dirigida à investigação, com orientação política e ética, é fundamental para o desenvolvimento das capacidades de: comparar, valorar, escolher, decidir, romper, para compreender e intervir na realidade. Ação essa, alicerçada em valores como justiça social, solidariedade, respeito às diferenças, transparência, coletividade e gestão democrática.

-Dimensão didático-pedagógica: a relação entre o ato de ensinar e aprender pressupõe compreender os integrantes da comunidade acadêmica como sujeitos do processo. Nessa dimensão devem-se considerar as diferenças e subjetividades na ação de investigar e produzir conhecimentos, com domínio de métodos analíticos, de múltiplos códigos de linguagens, contemplando uma formação conceitual sólida e ampla para o desenvolvimento do sujeito. O trabalho educativo, numa perspectiva humanizadora, leva à conscientização de sua responsabilidade de intervir na realidade natural ou social. O desenvolvimento integral da pessoa, com



autonomia, caracteriza-se em saber o que fazer, para que fazer e como fazer, suplantando a ruptura entre trabalho manual e trabalho intelectual, apropriando-se, dessa forma, da ciência e da tecnologia para fazer diferente.

-Dimensão estrutural: a ampliação do atendimento com a expansão e a verticalização dos percursos formativos requer o redimensionamento das condições objetivas para realizar o trabalho educativo. São necessários modelos de gestão e cultura administrativa que suplante a fragmentação, com reorganização do tempo e do espaço do trabalho docente a favor da integração e de projetos coletivos; a formação continuada dos educadores e o redimensionamento das atividades discentes. Uma concepção de educação inclusiva e solidária requer planejar espaços, tempos e metodologias que considerem os conhecimentos, as potencialidades, as limitações e os ritmos de aprendizagem dos diferentes sujeitos, com condições para construir uma nova cultura escolar, fundada nos valores da democracia, da justiça, da solidariedade e do respeito à diferença, como integrantes da aprendizagem profissional e pessoal. (IFSC, 2009, p. 34).

Considerando que o IFSC prima por sua função social, faz-se necessário, portanto, que sua gestão pedagógica, administrativa e financeira seja:

Democrática e transparente, para que na pluralidade de visões constitua-se o caráter público das práticas da instituição. Para tal, os processos de decisão devem ser coletivos, participativos, de modo que as escolhas efetuadas sejam legítimas e os integrantes da comunidade acadêmica vejam-se co-responsáveis pela execução e acompanhamento das ações. (IFSC, 2009, p. 35).

Ao entender que o modelo de gestão precisa ser planejado com o intuito de estruturar e gerir a instituição para que atenda os objetivos

definidos, adotam a concepção de gestão simbólica-interpretativa, como citado no PDI:

Na concepção simbólico-interpretativa, a organização social é compreendida como o resultado da interação e do entendimento construído entre as pessoas, pela vivência compartilhada de momentos e de experiências comuns. As organizações escolares, nessa concepção, são percebidas como sistemas que agregam pessoas. (IFSC, 2009, p. 38).

Reconhecem, formalmente que ainda há desafios a percorrer, haja vista que como organização da administração federal há cem anos:

Foi concebido dentro de um modelo burocrático de gestão e tem mantido algumas de suas práticas ao longo da sua história como instituição pública. No cotidiano institucional, percebe-se que parte das pessoas se apropria de característica calcadas nesse modelo, diminuindo as possibilidades de reflexão e busca de formas diferenciadas e inovadoras de gestão. (IFSC, 2009, p. 38).

Em contrapartida às práticas burocráticas remanescentes, o IFSC tem introduzido formas mais flexíveis de organização do trabalho, como: fóruns de discussão; decisões colegiadas; formação de grupos de trabalho multidisciplinares para solução de situações específicas; elaboração de projetos para captação de recursos. (IFSC, 2009).

Dado o exposto, no PDI estão elencadas as diretrizes para a gestão a ser adotada pelo IFSC e assumidas oficialmente:

- Garantir processos de gestão pedagógica, administrativa e financeira democrática, cooperativa, transparente e participativa para toda a organização do Instituto;
- Criar e aprimorar, permanentemente, práticas que fortaleçam a gestão sistêmica do Instituto;
- Promover o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das ações de forma participativa;
- Realizar avaliação, revisão e adequação da estrutura organizacional aos processos do

Instituto, garantindo, sobretudo, a melhoria do processo de gestão;

- Promover, sistematicamente, a melhoria das condições físicas e materiais, bem como a adequação do quadro de pessoal às necessidades institucionais;

- Criar mecanismos de ampliação dos recursos financeiros, garantindo o caráter público e gratuito de todos os cursos mantidos pelo Instituto;

- Garantir processos de comunicação efetiva no interior do IF-SC e deste com a comunidade;

- Propiciar, sistematicamente, espaços para reflexão sobre as questões institucionais e questões educacionais mais amplas, visando à preparação das pessoas para os processos decisórios e para colaborarem nos processos educativos;

- Estabelecer o perfil desejável aos gestores, de modo a garantir competência técnica e política;

- Respeitar leis e normas que regem a educação e a instituição, promovendo, sempre que necessário, as devidas intervenções para que sejam revisadas;

- Garantir o cumprimento dos direitos e deveres de todos os segmentos da instituição (docente, discente e técnico-administrativo), bem como as atribuições dos diversos profissionais e seus respectivos setores;

- Reivindicar, nos espaços apropriados, os direitos dos servidores e da instituição;

- Promover a integração entre as diversas áreas profissionais, bem como entre os segmentos que integram a comunidade acadêmica do IF-SC;

- Respeitar a pluralidade de idéias;

- Promover a integração entre as diversas áreas profissionais, bem como entre os segmentos que integram a comunidade acadêmica do IF-SC;

- Envolver a comunidade, mediante suas organizações sociais, nos processos decisórios relativos à atuação do IF-SC;

- Estabelecer mecanismos que permitam a prática de princípios éticos e de valores humanos mais solidários nas práticas do Instituto. (IFSC, 2009, p. 43-44).

Para responder a essas diretrizes e redimensionar as ações planejadas, é destaque dentro do PDI um subitem sobre avaliação, contido no item Plano Pedagógico Institucional, considerada indispensável pela instituição. De antemão é feita a distinção entre avaliação institucional e educacional, qual seja:

Na avaliação institucional, buscar-se-ão obter dados quantitativos e qualitativos para efetivar análises que permitam a tomada de decisões acerca do desenvolvimento da instituição. Essa avaliação deve ser abrangente e aberta a todos os envolvidos nos processos do Instituto. Essa prática de avaliação servirá para orientar a gestão administrativa e financeira, visando à garantia da democracia e da transparência. A avaliação educacional, por sua vez, está relacionada ao cumprimento das finalidades da instituição. Compreende a análise quantitativa e qualitativa dos processos pedagógicos, dos cursos oferecidos, das condições disponíveis, relacionando-os às demandas educacionais. (IFSC, 2009, p. 44).

Importa mencionar que a avaliação institucional, exatamente nos moldes em que o IFSC se propõe, é objeto desta pesquisa, especificamente como já relatado, sobre a política de inclusão institucional. Não será, portanto, abrangida nenhuma análise referente a avaliações educacionais.

Por último, estabelecem-se os procedimentos gerais para a efetivação da avaliação institucional:

A avaliação, portanto, deverá estar presente em todos os momentos, de modo que seja um processo contínuo, reflexivo, individualizado e coletivo, múltiplo e participativo, voltado a realimentar os processos e redimensioná-los, para promover as mudanças ao alcance das metas e dos propósitos do IF-SC. (IFSC, 2009, p. 45).

Além do estabelecimento dos princípios filosóficos, do modelo de gestão e avaliação a serem concretizados, o PDI, ainda dentro do item Plano Pedagógico Institucional, apresenta um rol de ações contempladas no subitem **Responsabilidade social da instituição**,

**ênfatizando a contribuição à inclusão social e ao desenvolvimento econômico e social da região.** Subitem este ao qual se dará maior atenção porque retrata, em sintonia com o previsto no Plano de Inclusão, os desafios a que o IFSC se propõe no que se refere à inclusão.

Responsabilidade Social é definida como a “adoção de princípios éticos de gestão que promovam a educação inclusiva, a igualdade social e o respeito ao meio ambiente.” (IFSC, 2009, p.48). Neste sentido, as ações de responsabilidade social são subdivididas em cinco eixos: formas de acesso, programas de apoio pedagógico e financeiro, estímulo à permanência, acompanhamento dos egressos; permanência e conclusão com êxito; acompanhamento de egressos; atendimento às pessoas com necessidades educacionais ou com mobilidade reduzida; processos de inclusão por meio da educação à distância.

O primeiro eixo expõe o panorama geral das ações de inclusão e define as diretrizes para as políticas de inclusão do IFSC. Neste sentido, indicam como as ações de inclusão são estruturadas:

Ao ser institucionalizada uma Política de Inclusão para o IF-SC, desenvolve-se um conjunto de ações que promovem a preparação para o acesso, o ingresso, a permanência e êxito no percurso formativo na instituição e o acompanhamento da inserção sócio-profissional dos estudantes egressos. (IFSC, 2009, p. 50).

As ações assim estruturadas são reflexo do conteúdo do Plano de Inclusão, documento chave que impulsionou a institucionalização de uma política de inclusão no IF-SC. Completando o ideal contido no Plano de Inclusão, no PDI são estabelecidas diretrizes para as políticas de inclusão:

- Apoio acadêmico estruturado em projetos e programas voltados ao atendimento pedagógico;
- Apoio econômico em face das demandas de situações de baixa renda, compreendendo a criação, reestruturação e ampliação de programas de assistência estudantil já existentes no IF-SC;
- Celebração de convênios com órgãos públicos ou privados para auxiliar a permanência no IF-SC;
- Atenção à formação político-social como acadêmica, mediante o uso de metodologias de interação que privilegiem o reconhecimento das

suas características sócio-culturais e econômicas a fim de ampliar o seu repertório político-cultural e estimular sua inserção protagonista e solidária no IF-SC;

- Implementação de ações indicadas pela Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que inclui no currículo oficial da Rede de Ensino e obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira.” (IFSC, 2009, p. 51).

Neste eixo são ainda citadas algumas ações, as quais identificamos como ações de preparação para o acesso, como seguem:

-Para o acesso aos cursos de educação profissional técnica de nível médio e de graduação, serão aplicadas ações afirmativas para promover a inclusão de grupos em desvantagem social, garantindo, no mínimo, reserva de vagas para alunos oriundos de escola pública e para negros;

-Para o acesso aos cursos de graduação e aos cursos técnicos subsequentes, serão utilizados os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) nos processos seletivos, exclusivamente ou articulados a outros mecanismos de seleção;

-Para o acesso aos cursos do Programa Nacional de Integração de Educação Profissional com Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), serão aplicados mecanismos em conformidade com a natureza do referido programa;

-Para o acesso aos cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, serão criados mecanismos alternativos em conformidade com a natureza dos cursos e as políticas de inclusão;

-A reserva de vagas para pessoas com necessidades educacionais especiais, será aplicada conforme legislação específica. (IFSC, 2009, p. 51).

No segundo eixo, permanência e conclusão com êxito, são citadas as seguintes ações:

- Implementar estratégias de divulgação institucional para fortalecer a identidade do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Santa Catarina como Instituição Pública, Gratuita e de Qualidade;
- Promover e efetivar a permanência e êxito do estudante em seu percurso formativo, propiciando apoio ao educando, estruturado em projetos voltados ao atendimento pedagógico;
- Estabelecer Política de Assistência Estudantil, com previsão de recursos inclusive advindos dos processos de ingresso, até o segundo semestre de 2009;
- Planejar as atividades acadêmicas e institucionais com base no diagnóstico socioeconômico das turmas ingressantes;
- Reestruturar a ampliar o programa de monitoria para todos os cursos, garantindo que as unidades curriculares com maior índice de reprovação ofereçam atendimento diferenciado;
- Ampliar o programa de bolsas de e pesquisa, priorizando critérios socioeconômicos;
- Criar programa de atendimento paralelo realizado pelos docentes, com gestão específica garantindo que as unidades curriculares com maior índice de reprovação ofereçam atendimento diferenciado. (IFSC, 2009, p. 53).

Entende-se que a primeira ação deste eixo é melhor representada nas ações de preparação para o acesso, adequação esta que será feita quando da elaboração do instrumento de avaliação dos processos de implementação, explicitada adiante.

No terceiro eixo são citadas as ações de acompanhamento dos egressos, compreendidos como aqueles alunos concluintes, jubilados, desistentes e transferidos. São elas:

- Implementar o Observatório da Educação Profissional;
- Implementar um Portal do Egresso alinhado com as ferramentas da SETEC, garantindo acessibilidade;

- Implementar um setor específico de acompanhamento sistemático do egresso na estrutura da instituição;
- Fomentar a participação dos egressos em Formação Inicial e Continuada, bem como em projetos de pesquisa e extensão da instituição, preferencialmente em áreas que remetam a aspectos sociais e inclusivos;
- Criar ferramentas que estimulem o aluno a seguir o percurso formativo no eixo tecnológico de sua escolha. (IFSC, 2009, p. 54).

No eixo Atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais ou com mobilidade reduzida, é definida como ação a implementação de alguns decretos relacionados:

- Decreto nº 5.296/04, que regulamenta as Leis nº 10.098/00 e nº 10.436/02, que estabelece normas e critérios para a promoção da acessibilidade às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, impulsionando uma política nacional de acessibilidade;
- Decreto nº 5.626/05, que regulamenta a Lei nº 10.436/02, que regulamenta a inclusão da Libras como unidade curricular, a formação do professor, do instrutor e do tradutor/intérprete de Libras, a certificação da proficiência em Libras, o ensino da Língua Portuguesa como segunda língua par alunos surdos e a organização da educação bilíngue no ensino regular vinculado à inclusão de alunos surdos;
- Decreto nº 6.094/07, cujas diretrizes garantem o acesso a permanência no ensino regular e atendimento especiais dos alunos, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas. (IFSC, 2009, p. 56).

Por último, no eixo Processos de inclusão por meio da Educação à Distância, não são citadas ações específicas, mas demarcado que:

Ao interiorizar e expandir seus cursos, via modalidade a distância, o IF-SC está ampliando sua contribuição para elevar o nível de



escolaridade da população, oportunizando a inserção no mercado de trabalho, promovendo a inclusão digital e a alfabetização tecnológica, fortalecendo as cadeias produtivas e, conseqüentemente, a melhoria do desenvolvimento regional, oportunizando a fixação dos jovens e adultos em suas cidades de origem. (IFSC, 2009, p. 57).

A educação à distância é, portanto, demarcada no PDI, pela sua intenção e a ação estabelece-se na continuidade do oferecimento desta modalidade de ensino.

Há outro item, intitulado Corpo Discente, que elenca uma série de ações relacionadas à inclusão, repetindo a totalidade de ações descritas até o momento. Assinala-se este item com a intenção de demarcar outra subdivisão utilizada no mesmo documento, o PDI, das ações de inclusão. As ações são assim divididas: formas de acesso; programas de apoio pedagógico e financeiro; estímulos à permanência (Programa de Nivelamento, Atendimento Psicopedagógico); organização estudantil; acompanhamento dos egressos. (IFSC, 2009). A diferença principal está nas ações de permanência e conclusão com êxito que neste item estão dispersas nos subitens programas de apoio pedagógico e financeiro; estímulos à permanência (Programa de Nivelamento, Atendimento Psicopedagógico); organização estudantil.

O outro item importante no que se refere à inclusão é o Atendimento as Pessoas Portadoras de Necessidades Educacionais Especiais ou com Mobilidade Reduzida. Este trata da execução de um Plano de Promoção de Acessibilidade e Atendimento Prioritário, que possui como meta para o ano de 2009, a criação de Núcleos de Acessibilidade em cada campus. Além disso, sem prazo determinado, estão elencadas as seguintes ações: aquisição de materiais didáticos e equipamentos específicos para acessibilidade; elaboração e reprodução de material pedagógico de orientação para acessibilidade e a formação para acessibilidade, através de cursos e seminários. (IFSC, 2009).

Por fim, importa referenciar o item Demonstrativo de Capacidade e Sustentabilidade Financeira porque permite visualizar o planejamento da instituição com maior concretude para realização das ações propostas no PDI. No item estão estimados os recursos a serem empregados entre o ano de 2009 e 2013, considerando a receita e as despesas anuais. As despesas compreendem custos com pessoal, manutenção (funcionamento da educação, aluguel do prédio ocupado pela Reitoria,

assistência ao educando), investimento (aquisição de veículos, acervos, reformas), capacitações e extensão. Afirma-se no documento que o incremento projetado para estes cinco anos alcance um aumento de 153%. (IFSC, 2009).

### 3.3 CONSTRUÇÃO DO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DE PROCESSOS

Inicialmente, para se elaborar um instrumento de análise, é necessário identificar o tipo aproximado de política a que se pretende avaliar. Isto porque a liberdade do analista é relativa e situada dentro da perspectiva em que a política foi formulada, ou seja, é o nível de racionalidade da formulação e o estilo de implementação que definem como ocorrerá a avaliação. Somente a partir desta identificação é possível traçar uma metodologia e análise adequada.

Com base nas argumentações de Dagnino (*at all*, 2002) sobre processos decisórios foi possível identificar, a partir das fontes de pesquisa, que a Política de Inclusão do IFSC apresenta tendências de formulação democrática e participativa; coletiva; com ações agregadas mediante ajuste mútuo entre os atores envolvidos; e seu detalhamento foi deixado (propositadamente ou não) incompleto para se desenvolver na prática.

Estas características, se levadas ao extremo, relacionam-se ao enfoque *Bottom Up*, cujas políticas são abordadas através da análise de redes de decisões e entendidas como resultado de um processo interativo caracterizado pela manutenção da formulação da política ao longo da implementação. Relaciona-se, então, com seu contexto e com os atores responsáveis pela implementação. Baseado nestas premissas construiu-se o instrumento de avaliação de processos, caracterizada pela composição entre eixos, dimensões, variáveis e indicadores que a seguir se descreve. (Dagnino, *at all*, 2002).

#### 3.3.1 Determinantes estruturais

No primeiro eixo, Determinantes Estruturais, definiu-se três dimensões. A primeira, Capacidade Instalada da Rede Prestadora de

Serviços ou Distribuidora de Bens, refere-se ao panorama estrutural do IFSC, desde suas características física e humanas, até as características econômico-financeiras. São as condições objetivas, definidas ainda na fase de formulação, ou seja, as “condições iniciais” que antecedem a implementação. Sobretudo, no que se refere ao gasto público, cuja adequação entre objetivos, a forma de financiamento e os mecanismos de transferência de recursos, constitui importante fator de sucesso. (SILVA; COSTA, 2002). Esta dimensão foi dividida em três variáveis: caracterização da rede, utilização dos serviços e recursos econômico-financeiros. A segunda dimensão, Cobertura Populacional Alcançada, refere-se à cobertura das ações relativas aos grupos em desvantagem social, e à incorporação dos grupos envolvidos e interessados no processo de formulação e implementação da Política, são os *stakholder* como falam Silva e Costa (2002). Foi subdividida em duas variáveis: facilitadores ou dificultadores de acesso e amplitude da população atendida.

A terceira dimensão, Ético-Política, refere-se à identificação das concepções implícitas atribuídas pelos gestores e implementadores sobre a temática da política, haja visto que a compreensão de sociedade é fator essencial na constituição de posturas colaborativas ou não e na tomada de decisões referentes à implementação da Política. (COSTA, SILVA; BIASOTO, 2008, p.18). Compreende-se nesta dimensão a variável Desigualdade Social. O quadro a seguir ilustra os indicadores:

Quadro 1: Determinantes estruturais

EIXO	DIMENSÃO	VARIÁVEL	INDICADOR
D e t e r m i n	Capacidade Instalada da Rede Prestadora de Serviços ou Distribuidora de Bens	Caracterização da Rede	Suficiência de ambientes destinados à operacionalização da Política de Inclusão por campus (salas de atendimento, bibliotecas, núcleos de inclusão, espaços de convivência)
			Suficiência de recursos humanos envolvidos na implementação da Política de Inclusão por campus
			Distribuição proporcional entre os campi das tecnologias

a n t e s  E s t r u t u r a i s			sociais (acessibilidade)
			Existência de protocolos de atendimento das situações de inclusão
			Número potencial de atendimentos realizáveis por campus
		Utilização dos Recursos	Seleção e organização das atividades concernentes à Política de Inclusão
			Definição da parcela da população com direitos à intervenção
			Definição da parcela da população sem direito à intervenção
		Recursos Econômico-Financeiros	Distribuição do recurso por campus (adequada/inadequada)
			Gasto médio por beneficiário atendido no mês
			Forma de programação do gasto
			Insumos utilizados para operacionalização da Política de Inclusão
			Existência de condicionamentos dos recursos ao cumprimento das metas (sim/não)
	Cobertura Populacional Alcançada	Facilitadores ou Dificultadores de Acesso	Horário de funcionamento dos setores específicos de atendimento aos beneficiários da Política de Inclusão (adequado/inadequado)
			Sinalização/informação sobre

			as ações e benefícios (adequado/inadequado)
			Existência de identificação cultural com usuários
			Presença de barreiras arquitetônicas/linguísticas
		Amplitude da População Atendida	Proporção de população realmente atendida por campus
			Proporção de população que não recebe atendimento por campus
			Nível de satisfação dos usuários
			Inclusão de que grupos em desvantagem social por semestre
			Aumento do número de beneficiados por semestre
	Ético-Política	Desigualdade Social	Comprometimento com a resolutividade da desigualdade socioeconômica, de gênero, de etnia por campus (baixo/moderado/alto)
			Nível de compreensão sobre os processos de exclusão social (baixo/moderado/alto)

### 3.3.2 Implementação e gestão

O segundo eixo, Implementação e Gestão, está dividido em três dimensões. A primeira, Estrutura de Gestão, refere-se às formas de gestão, ao estilo de pactuações e tomadas de decisão empregadas no IFSC. Na visão de Silva e Costa (2002) refere-se à forma de organização governamental, ou seja na incorporação institucional dos aparatos

governamentais, cuja articulação intersetorial e mecanismos de cooperação entre os diferentes níveis de governo, e aqui acrescenta-se entre os agentes implementadores, interferem sobremaneira na ampliação de condições ao apoio institucional para o desenvolvimento da Política. Foi subdividida em duas variáveis: formas de organização da intervenção e articulação das instâncias envolvidas.

A segunda dimensão, Condições de Operação, refere-se à implementação das ações previamente definidas no PDI, bem como a capacidade de flexibilidade e adaptabilidade do bem ou serviço oferecido conforme a necessidade do público beneficiário. (SILVA; COSTA, 2002). De forma a se obter um panorama do que já foi realizado e subsidiar o monitoramento das ações pela instituição, as ações relativas à inclusão foram divididas em quatro variáveis: preparação para o acesso; ingresso; permanência e êxito no percurso formativo na instituição; e acompanhamento da inserção sócio-profissional dos estudantes egressos. (IFSC, 2009, p. 50). Esta divisão foi adotada porque é assim que estão definidas no PDI quando trata da institucionalização de uma Política de Inclusão pelo IFSC. Outras tantas divisões aparecem nos documentos estudados, como no próprio PDI que após esta definição separa as ações em nuances diferentes. Assim como também aparece no Plano de Inclusão um rol de ações sem divisão alguma. Justifica-se, portanto, a escolha da divisão acima anunciada porque respeita o que conceitualmente está descrito no PDI e, também, porque é esta a divisão comumente utilizada pelos servidores do IFSC no cotidiano de trabalho. Importa ressaltar ainda que as ações foram resgatadas do PDI de modo a se obter a totalidade de ações de inclusão estabelecidas oficialmente pelo IFSC, haja visto que o PDI é o documento normativo exigido pelo governo federal.

A terceira dimensão, Subordinação Normativa, estabelece os preceitos legais e normativos, tanto no âmbito jurídico quanto organizacional que subsidiam e direcionam as práticas institucionais. (COSTA, SILVA; BIASOTO, 2008). Compõe esta dimensão, a variável fundamentos legais e normativos que sustentam a instituição.

Quadro 2: Implementação e gestão

EIXO	DIMENSÃO	VARIÁVEL	INDICADOR
	Estrutura de Gestão	Forma de organização	Criação de Comitê Executivo (sim/não)

I m p l e m e n t a ç ã o  e  G e s t ã o		da intervenção	Formato organizacional adotado para gerenciar a implementação (adequado/inadequado)
			Nível de hierarquização na implementação da Política de Inclusão (baixo/moderado/alto)
			Grau de autonomia financeira administrativa e política dos agentes implementadores (baixo/moderado/alto)
			Existência de auditoria relativas à implementação das ações
		Articulação das instâncias envolvidas	Existência de formas organizacionais institucionalizadas de articulação (comissões, grupos de trabalho, colegiados)
			Composição das formas organizacionais institucionalizadas de articulação
			Existência de instituições externas envolvidas na operacionalização da Política de Inclusão (OG, ONG, setor privado)
	Condições de Operação	Preparação para o acesso	Ações Afirmativas aplicadas para o acesso de quais modalidades de ensino
			Utilização do ENEM para o acesso a quais modalidades de

		ensino
		Quais mecanismos utilizados para acesso aos cursos PROEJA
		Quais mecanismos utilizados no acesso aos cursos FIC
		Reserva de Vagas para Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais adequada à legislação específica
		Quais estratégias de divulgação utilizadas no fortalecimento da identidade institucional
	Ingresso	Modalidade à distância aplicada ao ingresso de quais cursos
	Permanência e êxito no percurso formativo na instituição	Política de Assistência ao Estudante estabelecida até o segundo semestre de 2009 (sim/não)
		Realização de diagnóstico socioeconômico das turmas ingressantes (sim/não)
		Ampliação do programa de monitoria para quais cursos
		Critérios socioeconômicos utilizados nos programas de bolsa de pesquisa (sim/não)
		Criação de programa de atendimento docente nos cursos com maior índice de reprovação (sim/não)



		Adequação ao Decreto nº 5.296/04 (não/parcial/total)
		Adequação ao Decreto nº 5.626/05 (não/parcial/total)
		Adequação ao Decreto nº 6.094/07 (não/parcial/total)
		Criação do Núcleo de Acessibilidade por campus
		Proporção de materiais didáticos e equipamentos de acessibilidade adquiridos por campus
		Material Pedagógico de orientação sobre acessibilidade elaborado e reproduzido (sim/não)
		Quantidade de cursos e seminários para formação em acessibilidade realizados
	Acompanha mento da inserção socioprofissi onal dos estudantes egressos	Observatório da Educação Profissional implementado
		Portal do egresso implementado
		Setor institucional específico de acompanhamento do egresso implementado
		Participação de egressos em quais cursos FIC
		Criação de quais ferramentas para o estímulo do egresso no percurso formativo no eixo tecnológico de sua escolha.
	Subordinação	Fundamentos
		Levantamento de legislação

	Normativa	legais e normativos que sustentam a instituição	(leis, decretos, portarias) relacionados à inclusão (sim/não)
			Estabelecimento de normas internas que instituem a Política de Inclusão (sim/não)
			Publicização dos fundamentos legais para os agentes implementadores (sim/não)

### 3.3.3 Controle social

O terceiro e último eixo, Controle Social, está dividido em três dimensões. A primeira delas, Controle Social das Metas, busca abarcar uma das exigências contida na Política de Inclusão da Rede Federal de Educação Tecnológica que é a criação de um Comitê de Avaliação para monitorar e avaliar as metas de inclusão estabelecidas pelos Institutos Federais. A segunda, Participação Social, refere-se aos mecanismos estabelecidos para promover a participação da comunidade escolar nos processos decisórios da instituição. Está subdividida em três variáveis: participação do corpo discente, participação dos servidores e participação da comunidade externa. A outra dimensão intitulada, Comunicação, refere-se às formas de comunicação da instituição seja no âmbito interno, seja no âmbito externo. Esta dimensão foi subdividida em duas variáveis: publicização das informações institucionais e mecanismos de prestação de contas. Ambas as dimensões referem-se à identificação dos atores e grupos estratégicos que dão sustentação e legitimidade à política, bem como a identificação dos mecanismos de articulação e negociação entre tais atores. (SILVA; COSTA, 2002). O quadro a seguir ilustra os indicadores:

Quadro 3: Controle social

EIXO	DIMENSÃO	VARIÁVEL	INDICADOR
	Controle Social das	Controle Social das	Criação de Comitê de Avaliação (sim/não)

	Metas	Metas	
C o n t r o l e  S o c i a l	Participação Social	Participação do corpo discente	Proporção de grêmios e centros acadêmicos por campus
			Nível de representação dos estudantes em órgão deliberativos do IFSC (baixo/moderado/alto)
			Nível de aprovação da Política de Inclusão (baixo/moderado/alto)
		Participação dos servidores	Existência de organização representativa dos servidores
			Nível de representação dos servidores em órgãos deliberativos do IFSC (baixo/moderado/alto)
			Nível de aprovação da Política de Inclusão (baixo/moderado/alto)
		Participação da Comunidade externa	Existência de organização representativa de pais e entidades relacionadas à escola
			Nível de representação de pais e entidades relacionadas à escola (entidades privadas, OG, ONG) em órgãos deliberativos do IFSC (baixo/moderado/alto)
			Nível de aprovação da Política de Inclusão (baixo/moderado/alto)
	Comunicação	Publicização das informações	Tipo de informação veiculada
			Veículo de divulgação utilizado

		institucionais	Frequência de utilização dos veículos de divulgação
		Mecanismos de prestação de contas	Tipos de mecanismos e instrumentos utilizados
			A quem se destina a prestação de contas
			Periodicidade da prestação de contas

### 3.4 ESTRATÉGIA PARA COLETA DE DADOS

Para realização da análise em si, ainda é preciso estabelecer como a instituição coletará as informações necessárias para responder aos indicadores propostos. Nesse sentido, sugere-se que a coleta de dados, primários e secundários, seja operada por meio de um conjunto articulado de ações.

Para os dados primários sugere-se o levantamento de documentos produzidos sobre as ações desenvolvidas, incluindo relatórios técnicos, projeto e normas elaboradas para responder as ações de inclusão previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional, bem como avaliações parciais já realizadas. Com a intenção de promover a participação e o real envolvimento da comunidade escolar, sugere-se entrevistas com atores chaves do processo de formulação e implementação da Política de Inclusão e, com o coletivo, realização de grupos focais, de discussão que permitam a obtenção de informações qualitativas.

No que se refere aos dados secundários, sugere-se o levantamento de estudos relacionados a temas associados à inclusão, sobretudo relacionados aos eixos de análise para subsidiar a continuidade ou não das ações, conforme experiências de outras organizações. Também é importante, quando passível de comparação, a demarcação de mudanças, ainda que parciais, ocorridas em face do processo de implementação, ou seja, o antes/depois em relação aos eixos propostos. (COSTA, SILVA; BIASOTO, 2008).

### 3.5 ASPECTOS DE ANÁLISE

Os dados devem ser analisados levando-se em consideração os eixos e dimensões propostos na metodologia e que estabeleçam relação com as variáveis e indicadores definidos no instrumento de avaliação. A análise dos dados obtidos precisa levar em conta “o grau de certeza que pode ser atribuído às informações e a análise dos resultados à luz dos valores ou critérios estabelecidos para avaliação” (COSTA, SILVA; BIASOTO, 2008, p. 27), em cada um dos três eixos de avaliação definidos.

Segundo os autores, a consolidação dos resultados, no que concerne ao processo de implementação, deve contemplar ainda a sustentabilidade da política. Para isso, é fundamental considerar o grau de aprovação e percepção das mudanças produzidas pelos diferentes agentes implementadores; em que medida as mudanças podem ter sido ou não favorecidas pelos mecanismos de participação social. Em outras palavras, em que medida a implementação é influenciada pela contemplação de interesses de atores particulares, considerando-se a existência de conflitos de interesses.

Além disso, chamam a atenção para importância de identificar a relevância das inovações adotadas no processo de implementação, na medida em que obtiveram sucesso e a reprodutibilidade destas inovações. Por fim, quais os aspectos que facilitam ou dificultam o cumprimento das metas e a continuidade da implementação, bem como o apontamento das oportunidades identificadas capazes de provocar melhorias no processo de implementação. (COSTA; SILVA; BIASOTO, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo preliminar da Política de Inclusão do Instituto Federal de Santa Catarina sob a ótica da avaliação de processos, demonstrou a incipiente presença de planejamento da implementação das ações de inclusão e também do processo de avaliação, mesmo que de alguma maneira, a necessidade de avaliações sistemáticas estivesse sinalizada nos documentos normativos da instituição.

Situação esta que reflete o contexto nacional no que se refere a avaliação de políticas públicas, voltadas excessivamente à avaliações de impacto, cujo foco está no resultado final atingido pelas ações desenvolvidas. A avaliação de efetividade é importante, no entanto o modo como as ações estão sendo implementadas, o que contribui sobremaneira na formatação de determinada ação, não é considerada. Há um hiato entre a formulação e o resultado obtido, como se ao definir ações, elas por si mesmas seriam capazes de alcançar os resultados esperados.

O planejamento das ações e o processo de implementação envolve vários aspectos que reunidos são os responsáveis pelo sucesso ou insucesso das políticas públicas. Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos planejadores permitem ou priorizam enxergar. Portanto, as soluções visualizadas e as especificidades dos programas estão determinadas, em princípio, pelas limitações do diagnóstico e, em última instância, pelas limitações dos conhecimentos científicos disponíveis pelas diferentes disciplinas acerca dos complexos fenômenos sociais. Além disso, o distanciamento entre o planejamento e ação pode tornar inadequadas as iniciativas formuladas em virtude de mudanças do contexto social e de novos desafios não previstos no planejamento. Por fim, a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em prática, que podem potencializar ou dificultar a sua efetivação. Não se pode desprezar as resistências às mudanças, os embates corporativos e político-partidários presentes nas diferentes esferas do poder público que interferem no processo de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. (JANUZZI, 2006).

No contexto de uma sociedade democrática o processo de planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, como se as

pressões políticas não fossem legítimas ou como se os interesses divergentes não deveriam ser explicitados. O planejamento público é um jogo político legítimo, no qual participam e devem participar técnicos de planejamento e vários outros grupos de pressão interessados na definição das políticas, sejam eles grupos de governo, da sociedade civil, das diferentes instâncias públicas executivas. Não é um processo linear, mas permeado de contradições e sujeito a inúmeros condicionantes político-institucionais. Como toda atividade sociopolítica, é importante garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas.

Neste sentido, indicadores sociais bem formulados, usados de forma responsável e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e finalidades das políticas, programas e projetos públicos. (JANNUZZI, 2006). Se bem empregados, podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais. Indicadores sociais, estatísticas econômicas, dados demográficos constituem-se em bens públicos, cujo uso pelos agentes públicos, privados e sociedade civil organizada deve ser estimulado e subsidiado, em função dos efeitos positivos em termos de eficiência, eficácia e efetividade social dos planos de governo e políticas sociais.

Tais constatações pressupõem a necessidade de revalorização da função planejamento na administração pública. Esta deve ser reorganizada em torno da implementação de políticas públicas, vinculando a estrutura administrativa aos fins determinados constitucional e politicamente. Haja visto que o planejamento apresenta aspectos gerenciais, cuja questão eminente é político-decisória, voltada a manutenção ou não do *status quo*, situação que precisa ser conhecida e controlada pela população. O planejamento, incluindo-se a avaliação, é uma possibilidade de controlar a atuação do Estado, pois é ele que deve definir a direção e o ritmo que a administração irá tomar. (BERCOVI, 2006).

A concordância com a necessidade de revalorização da função planejamento na administração pública, somada a compreensão de que assuntos afetos à inclusão de classes desfavorecidas na institucionalidade da política de educação precisam ser debatidos, impulsionou a discussão da avaliação da Política de Inclusão Social do

IFSC. Neste sentido, oferece-se instrumento importante para a avaliação do desenho da eficácia na gestão da instituição e nas ações de inclusão definidas nos documentos normativos, desde que a função avaliativa possa assumir um papel estratégico real no monitoramento e no acompanhamento dos processos decisórios e dos resultados das decisões, seja na esfera institucional seja fora dela.

Retoma-se, pois, o objetivo geral da pesquisa de elaborar uma proposta metodológica de avaliação da implementação da Política de Inclusão do IFSC, desdobrados nos objetivos específicos: identificar e compreender as concepções de inclusão contidas nos documentos normativos institucionais no que se refere a Política de Inclusão do IFSC; apreender as perspectivas e os princípios avaliativos contidos nos documentos normativos do IFSC; estabelecer indicadores de avaliação para Política de Inclusão do IFSC. E também, as perguntas norteadoras da pesquisa afetam aos objetivos explicitados, no sentido de indicar explicações aproximadas que conduziram ao instrumento de análise, produto da pesquisa. As perguntas norteadoras da pesquisa foram: O que se espera atingir com a Política de Inclusão Social do IFSC?; Quais alterações contextuais e obstáculos político e operacionais interferem na gestão da Política de Inclusão Social do IFSC?; Quais elementos contidos nos documentos normativos do IFSC auxiliam na identificação do método avaliativo?; Qual metodologia é a mais adequada para avaliar a Política de Inclusão Social do IFSC?

Ao que se refere à identificação e compreensão sobre as concepções de inclusão, observa-se que há inclinação para a mudança societária por meio da inclusão na educação que possibilitaria a mobilidade social dos sujeitos incluídos. Nota-se, porém que a inclusão está restrita ao espaço socioeducacional e ao sujeito individualmente, dentro do sistema político-econômico vigente. Portanto, não se prevê uma mudança real no *status quo*, mas sim na vida individual de cada sujeito. Esta noção direcionou a construção da dimensão avaliativa sobre a concepção ético-política presente na instituição, medida por meio de indicadores de desigualdade social para que o IFSC avalie se a noção presente é a mesma indicada nos documentos normativos e se é a mais adequada para se atingir os objetivos propostos.

Ao que se refere à apreensão sobre os princípios avaliativos, constatou-se que a avaliação está presente nos documentos normativos, incluindo avaliação da política educacional e avaliação institucional. Abordam princípios participativos e sistemáticos, voltados à avaliação de impacto, não abordando, portanto avaliações processuais. Nota-se



que ao referenciar avaliação institucional, que naturalmente compreende avaliações processuais, esta não é explicitada. O que indica que, mesmo que esteja subentendida, não foi prevista claramente nos documentos, sobretudo quando relacionada às ações de inclusão. Com base nesta observação, foram construídos indicadores de gestão e controle social, porque compreende-se que a avaliação envolve os processos decisórios e a participação social dos sujeitos envolvidos, sejam os gestores e implementadores, sejam os beneficiados pelas ações.

Quanto às perguntas, a primeira delas, o que se espera atingir com a Política de Inclusão do IFSC, foi compreendida a partir do levantamento das ações contidas nos vários documentos normativos. Deste levantamento, pode-se compilar as ações em quatro variáveis: preparação para o acesso; ingresso; permanência e êxito no percurso formativo na instituição; e acompanhamento da inserção socioprofissional dos estudantes egressos. Essas variáveis foram divididas em indicadores de monitoramento que estão relacionados a cada ação individualmente, podendo assim dar a medida do que está sendo realizado e se está, de fato, de acordo com o previsto. É importante salientar que são grandes ações, sem definição de responsáveis e cronograma detalhado o que indica que há maior autonomia dos agentes implementadores em executá-las, e por isso mesmo o acompanhamento da implementação das ações precisa ser contínuo.

Quanto às alterações contextuais e obstáculos político e operacionais que interferem na gestão da Política de Inclusão Social do IFSC, pode-se levantar alguns aspectos através das entrevistas realizadas com gestores, servidores e alunos da instituição. Estes sinalizaram para questões relacionadas à clareza dos objetivos e da compreensão do conceito de inclusão; às condições objetivas para implementação das ações; à difusão da Política de Inclusão na instituição; coresponsabilidade na execução. Aspectos que auxiliaram na construção de indicadores sobre a capacidade instalada da instituição; as subordinações normativas; e os processos de comunicação institucional.

Sobre a terceira pergunta referente aos elementos contidos nos documentos normativos do IFSC que auxiliam na identificação do método avaliativo, observamos que o modelo gerencial é fundamental na condução das ações institucionais, pois definem em última instância o grau de liberdade e responsabilização dos atores envolvidos na implementação. Tal modelo, por consequência define como serão conduzidas as avaliações e análises para readequação das ações

planejadas. Neste sentido, foram contemplados indicadores de estrutura de gestão, especialmente os relacionados à forma de organização da intervenção e à articulação das instâncias envolvidas.

Por fim, identificou-se qual a metodologia mais adequada para avaliar a Política de Inclusão Social do IFSC, que resultou em um instrumento de avaliação, baseado na compreensão de um modelo de implementação com tendências democrática e participativa, cuja política é abordada através da análise de redes de decisões e entendidas como resultado de um processo interativo caracterizado pela manutenção da formulação da política ao longo da implementação. Relacionada, portanto com o contexto e com os atores responsáveis pela implementação. Observou-se, no entanto, que o público beneficiado pela Política de Inclusão não aparece nos documentos normativos, exceto quando mencionados como público-alvo das ações. Também não é citado nos discursos dos gestores, servidores e alunos, salvo nas situações passíveis de atendimento.

Seguindo a tendência de um modelo de avaliação participativa, identificada nos documentos normativos, e considerando a participação dos agentes envolvidos (população beneficiada e agentes implementadores) seja na formulação, seja na avaliação, incluiu-se indicadores relacionados à cobertura populacional alcançada; ao controle social das metas; e a participação social. O primeiro no sentido de avaliar se as ações de inclusão abrangem o público realmente necessitado de uma política de inclusão e se as ações propiciam a inclusão ou não. Os dois últimos, referem-se ao acompanhamento em si da execução das ações e às possibilidades e estruturas estabelecidas que permitem uma maior ou menor participação dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios.

Com isso, pretende-se aumentar a expectativa de ver a Política de Inclusão do IFSC - política institucional, subordinada à política setorial de educação, e portanto, parte do planejamento da administração pública brasileira - ser efetivada com maior sucesso. Isso possibilitado pelo monitoramento efetivo da implementação em relação ao programado, balizado por parâmetros bem definidos que possibilitarão uma avaliação técnica e qualificada, distanciando-se da prática comum de análises sociais empíricas, facilmente desqualificáveis.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. V. **Dos Aprendizizes Artífices ao CEFET/SC: resenha histórica.** Florianópolis: CEFET/SC, 2002.

BEHRING, E. R. **Política Social no Capitalismo Tardio.** São Paulo: Cortez, 2007.

BERCOVI, G. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In.: BUCCI, M. D. (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 de junho de 2009.

BRASIL. **Decreto nº 5.773 de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2009.

BRASIL. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distritos Federais e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 de julho de 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 de junho de 2009.

BRASIL. **Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases para educação nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 09 de junho de 2009.

BRASIL. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Política de Inclusão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.** Brasília, [2008]. Trabalho não publicado.

CARDOZO, M. J. B. As transformações no sistema global do capital e os impactos na política educacional brasileira. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2007. **Anais:** São Luís, 2007.

CARVALHO, M. C. B. A priorização da família na agenda da política social. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.) **Família Contemporânea em Debate.** 2ª ed. São Paulo: Edutec, 1997, p. 11-23.

CARVALHO, S. N. Avaliação de Programas Sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, nº 17, 2003.

CASTANHAR, J. C; COSTA, F. L. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: 22º Encontro Anual da ANPAD, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais.** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

CORDEIRO, D; COSTA, E. P. Jovens pobres e a educação profissional no contexto histórico brasileiro. In.: **Trabalho Necessário,** Rio de Janeiro, nº 4, 2006.

COSTA, V. L.C; SILVA, P.L.B; BIASOTO, G. **Efetividade das Políticas de Saúde:** experiências bem-sucedidas na América Latina. São Paulo: NEPP/UNICAMP, 2008.

CUNHA, L. A. Aspectos sociais da aprendizagem de ofícios manufatureiros no Brasil-Colônia. In.: **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, nº 2, 1978.

DAGNINO, R. Et all. **Gestão Estratégica da Inovação:** metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Editora, 2002.

DI GIOVANI, G. Estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa**, nº 82. São Paulo: NEPP/UNICAMP, 2009.

DRAIBE, S.; HENRIQUE, W. **“Welfare State”, Crise e Gestão da Crise:** um balanço da literatura internacional. São Paulo: ANPOCS, 1988. n.06. v.03.

DRAIBE, S. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. In: **Cadernos de pesquisa**, São Paulo: UNICAMP, n.08. 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare States*. **Lua Nova**, São Paulo, nº 24, 1991.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas:** um quadro de referência teórica. São Paulo: IDESP, 1986.

FREITAS, R. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katálisis**, v. 10, nº 1. Florianópolis. jan./jun. 2007.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In.: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, IPEA, nº 21, 2000.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 6ª Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Santa Catarina. **Caderno de Indicadores 2008-2009.** Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2009.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Santa Catarina. **Plano de Desenvolvimento Institucional.** 2008. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2009.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Santa Catarina. **Plano de Inclusão.** 2008. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br>>. Acesso em: 03 de maio de 2009.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, Santa Catarina. **Plano Pedagógico Institucional.** 2008. Disponível em: <<http://www.ifsc.edu.br>>. Acesso em: 21 de janeiro de 2009.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores Sociais no Brasil:** conceitos, fonte de dados e aplicação. 3ª Ed. Campinas: Alínea, 2006.

KUENZER, A. Z. Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007.

KUENZER, A. Z. **Educação e Trabalho no Brasil:** o estado da questão. Brasília: INEP, 1987.

MANFREDI, S. M. **Educação Profissional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. Introdução a crítica da Economia Política. In.: **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MAUÉS, O. **A política de avaliação do ensino superior e os desafios da implementação do SINAES**. UFPA. [200?]. Trabalho não publicado.

MINAYO, M. C. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M. C. S. Construção de Indicadores Qualitativos para Avaliação de Mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**, nº 33, 2009. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Projeto Incluir**. Disponível em: <<http://porta.mec.gov.br>>. Acesso em: 03 de dezembro de 2008.

NACHMIAS, D. **Public Policy Evaluation**. New York: St. Martins Press, 1979.

NOGUEIRA, V. M. R. **Avaliando programas e projetos sociais**. Florianópolis, [2001]. Trabalho não publicado.

OLIVEIRA, H. M. J. **Avaliação de Programas Sociais**. Florianópolis: UFSC/CRESS 12º Região, 1998.

PEREIRA, M. F. D. As configurações das políticas de educação profissional no novo marco das políticas públicas no Brasil. II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2007. **Anais**: São Luís, 2007.

PEREIRA, P. A. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. In: **Rev. Ser Social**, nº 3, jul/dez. 1998.

SCHWARTZ, E.; NOGUEIRA, V. M. R. Exclusão Social: a desigualdade do século XX. In: **Rev. Ser Social**, nº 6, jan/jul. 2000.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA. **Projetos e Ações Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília: MEC, 2009.

SILVA, P. L.B.; COSTA, N. R. **A avaliação de Programas Públicos**: reflexões sobre a experiência brasileira. Relatório Técnico. Brasília: Ipea, 2002.

SOUZA, C. Estado do Campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 18, nº 51, fevereiro/2003.

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In.: Seminário Exclusão Social, 1998, São Paulo, PUC. **Anais**: São Paulo, 1998.

SPOSATI, A. (*et all*). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1987.



## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A** - Entrevistas semi-estruturadas com gestores, servidores e alunos.

## **ANEXOS**

**ANEXO A - Organograma de transição do Instituto Federal de Santa Catarina.**